

COLECCIÓN
DERECHOS
HUMANOS

"Juan
San Martín"



LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN LA CAPV

Informe de investigación

Sofía Lucas Areizaga
Simona Sobotovicova
Casilda Zarauz Goyoaga

ararteko

Herriaren Defendatzaillea
Defensoría del Pueblo

www.ararteko.eus

COLECCIÓN DERECHOS HUMANOS “Juan San Martín”

9



LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN LA CAPV

Informe de investigación

**Sofía Lucas Areizaga
Simona Sobotovicova
Casilda Zarauz Goyoaga**



**VITORIA-GASTEIZ
2020**

Esta obra está bajo una licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional](#) (CC BY 4.0)



Un registro bibliográfico de esta obra puede consultarse en el [catálogo de la biblioteca del Ararteko](#)

Para acceder a las publicaciones del Ararteko:

- en la [web](#)
- mediante solicitud por [correo electrónico](#)
- presencialmente en cualquiera de las tres oficinas, por escrito (Prado 9, 01005 Vitoria-Gasteiz) o por teléfono (945 13 51 18)

ARARTEKO

Autoras: Sofía Lucas Areizaga, Simona Sobotovicova, Casilda Zarauz Goyoaga

Diseño, ilustración de cubierta, maquetación e impresión: Eps-Comalpa-Irudi, UTE

| | |
|--|----|
| PRESENTACIÓN DEL ARARTEKO | 11 |
| PRESENTACIÓN DE LAS AUTORAS | 13 |
| INTRODUCCIÓN | 15 |
| METODOLOGÍA | 19 |
| CAPÍTULO I. MARCO NORMATIVO | 23 |
| 1.1. El Derecho Internacional en materia de refugio | 23 |
| 1.1.1. La Convención de Ginebra | 25 |
| 1.2. El Derecho Europeo en materia de refugio | 29 |
| 1.2.1. El Convenio Europeo de Derechos Humanos | 29 |
| 1.2.2. El Derecho de la Unión Europea | 30 |
| 1.2.2.1. <i>Evolución legislativa hacia un Sistema Europeo Común de Asilo</i> | 30 |
| 1.2.2.2. <i>La respuesta de las instituciones de la UE a la denominada “Crisis de las personas refugiadas”</i> | 35 |
| 1.2.2.3. <i>Principales problemas del Sistema Europeo Común de Asilo</i> | 49 |
| 1.2.2.4. <i>Contenido de la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo propuesta por la Comisión Europea</i> | 52 |
| 1.2.2.5. <i>La postura del Parlamento Europeo y del Consejo acerca de la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y el estado de las negociaciones</i> | 54 |
| 1.3. El derecho de asilo en el Derecho Español | 60 |
| 1.3.1. El derecho de asilo: un derecho de configuración legal | 60 |
| 1.3.2. Los derechos contemplados en la Ley de Asilo | 61 |
| 1.3.3. Dos formas de protección internacional en la Ley de Asilo: el derecho de asilo y la protección subsidiaria | 62 |
| 1.3.4. La importancia de la valoración del relato | 63 |
| 1.4. El reparto competencial entre el Estado, la CAPV, los territorios históricos y los municipios vascos | 64 |

| | |
|---|-----|
| CAPÍTULO II. LOS ESTÁNDARES DE LAS CONDICIONES DE ACOGIDA DE LAS PERSONAS REFUGIADAS | 67 |
| 2.1. Las condiciones de acogida y los derechos de las personas refugiadas en los instrumentos de <i>hard</i> y <i>soft law</i> internacionales, europeos y nacionales | 67 |
| 2.1.1. La asistencia sanitaria | 70 |
| 2.1.2. Educación y aprendizaje del idioma | 71 |
| 2.1.3. Empleo y formación profesional | 72 |
| 2.1.4. Vivienda | 73 |
| 2.1.5. Políticas sociales y asistencia social | 74 |
| 2.1.6. Otros aspectos relacionados con la acogida | 75 |
| 2.1.6.1. <i>Servicios de integración predecibles y armonizados</i> | 75 |
| 2.1.6.2. <i>Promoción de comunidades acogedoras</i> | 76 |
| 2.1.6.3. <i>El personal especializado en la atención a las personas refugiadas</i> .. | 77 |
| CAPÍTULO III. LAS VÍAS DE ENTRADA A LA CAPV | 83 |
| 3.1. La vía ordinaria | 83 |
| 3.2. La reubicación | 84 |
| 3.2.1. ¿Qué es la reubicación? | 84 |
| 3.2.2. ¿Cómo se lleva a cabo el programa de reubicación en el Estado español? | 88 |
| 3.2.3. ¿Ha fracasado el programa de reubicación? | 91 |
| 3.3. El reasentamiento | 96 |
| 3.3.1. ¿Qué es el reasentamiento? | 96 |
| 3.3.2. El reasentamiento en el Estado español | 97 |
| 3.3.3. Los programas europeos de reasentamiento | 99 |
| 3.4. Otras posibles vías de entrada: los visados humanitarios | 102 |
| 3.5. ¿Podrían existir otras vías legales y seguras de llegar al Estado español de acuerdo con el Derecho Español? | 109 |
| CAPÍTULO IV. PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL | 111 |
| 4.1. Formas de presentación de la solicitud de protección internacional | 112 |
| 4.2. Etapas del procedimiento de solicitud de protección internacional desde la CAPV ... | 116 |
| CAPÍTULO V. EL SISTEMA DE ACOGIDA GENERAL | 123 |
| 5.1. Fase 0. La llegada | 125 |
| 5.2. La primera fase | 127 |
| 5.2.1. La protección durante la primera fase del sistema de acogida | 127 |
| 5.2.2. Los centros de acogida | 127 |
| 5.2.3. La distribución en los centros de acogida | 128 |

| | | |
|--|--|-----|
| 5.3. | La segunda fase | 129 |
| 5.4. | La tercera fase | 130 |
| CAPÍTULO VI. LA CONTRIBUCIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS | | |
| VASCAS AL SISTEMA DE ACOGIDA GENERAL | | |
| 6.1. | Programa promovido por el Gobierno Vasco: Auzolana | 134 |
| 6.2. | Programa promovido por la Diputación Foral de Bizkaia: Goihabe | 139 |
| 6.3. | Los derechos y prestaciones de las personas refugiadas en la CAPV | 143 |
| 6.3.1. | Asistencia sanitaria | 144 |
| 6.3.2. | Educación y aprendizaje del idioma | 145 |
| 6.3.3. | Empleo | 149 |
| 6.3.4. | Vivienda | 153 |
| 6.3.5. | Otras políticas sociales | 155 |
| 6.3.6. | Otros aspectos relacionados con la acogida | 160 |
| CAPÍTULO VII. OTRAS EXPERIENCIAS | | |
| 7.1. | Los corredores humanitarios | 167 |
| 7.2. | El patrocinio privado | 169 |
| 7.3. | El modelo de acogida de Cataluña | 170 |
| 7.4. | Las iniciativas para la acogida en Portugal e Italia | 173 |
| 7.4.1. | El programa de recepción de personas refugiadas del Ayuntamiento de Lisboa | 173 |
| 7.4.2. | “Refugees Welcome Italy”-familias de acogida para las personas refugiadas | 174 |
| CONCLUSIONES | | |
| PROPUESTAS | | |
| ANEXOS | | |
| | Anexo I. Cuestionario - administraciones públicas | 191 |
| | Anexo II. Cuestionario - entidades sociales | 193 |
| ABREVIATURAS | | |
| BIBLIOGRAFÍA | | |

ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|--|-----|
| Tabla 1. Derechos de la Convención de Ginebra | 28 |
| Tabla 2. Cifras de llegadas a Grecia e Italia, 2010-2015 | 35 |
| Tabla 3. Estándares relativos a las condiciones de acogida de acuerdo con instrumentos <i>hard law</i> y <i>soft law</i> | 78 |
| Tabla 4. Compromiso de reubicación en el Estado español | 89 |
| Tabla 5. Reubicación y reasentamiento en la CAPV | 91 |
| Tabla 6. El programa de reubicación en cifras | 92 |
| Tabla 7. Compromiso y cumplimiento del programa de reasentamiento de 2015 | 99 |
| Tabla 8. Procedimiento de solicitud de protección internacional en España | 114 |
| Tabla 9. Personas refugiadas en la CAPV, España y Europa, en cifras | 116 |
| Tabla 10. Fases del sistema de acogida | 124 |
| Tabla 11. Plazas concertadas para el alojamiento de personas solicitantes de protección internacional en la CAPV | 128 |
| Tabla 12. Datos sobre la implementación de Auzolana | 138 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1. Evolución del Derecho Europeo de Asilo e Inmigración (1985-2015) | 31 |
| Gráfico 2. La respuesta de la UE | 37 |
| Gráfico 3. Situación de las ONG de salvamento en el mar Mediterráneo hasta junio de 2019 | 46 |
| Gráfico 4. Principales rutas de entrada a la UE por el mar Mediterráneo | 48 |
| Gráfico 5. Reasentamiento en virtud de la Declaración UE-Turquía | 101 |
| Gráfico 6. Esquema del procedimiento de solicitud de protección internacional en España | 115 |
| Gráfico 7. Documentos del procedimiento de solicitud de protección internacional | 119 |
| Gráfico 8. Protocolo de actuación del programa Goihabe | 142 |

PRESENTACIÓN DEL ARARTEKO

La preocupación del Ararteko por la situación de las personas refugiadas viene siendo una constante desde el inicio de su mandato. La solidaridad con las personas que huyen de conflictos bélicos y de la persecución constituye el elemento de cohesión imprescindible en la construcción de una sociedad justa y solidaria. El movimiento de personas que tratan de salvar sus vidas y las de sus hijos e hijas, como consecuencia de los conflictos que asolan a países como Afganistán, Irak o Siria está poniendo en entredicho los valores fundamentales en los que se basa la Unión Europea y los Estados Europeos.

El derecho de asilo forma parte del acervo jurídico internacional desde hace varias décadas, cuando quedó consagrado expresamente en la Convención de Ginebra de 1951 y en su Protocolo de Nueva York sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967. La materialización de este derecho en la práctica fue reforzada mediante la creación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en 1950. El Convenio de Ginebra y el Protocolo de Nueva York forman parte del ordenamiento jurídico de la mayoría de los Estados europeos y han sido incorporados, además, a los tratados fundacionales de la Unión Europea y a su Carta de Derechos Fundamentales. Los compromisos y obligaciones jurídicas que se derivan de dichos textos tienen que cumplirse, porque están en juego la justicia, el respeto del derecho humanitario y de los derechos humanos, su carácter universal, soporte de toda sociedad civilizada, plural y solidaria. El Ararteko está plenamente convencido de que su defensa y promoción es indefectible, prioritaria y urgente.

Esta institución se plantea como un deber la necesidad de sensibilizar a la población vasca sobre

este reto, la magnitud de los problemas que se están planteando para su respeto efectivo y las respuestas que emanan de diversas instancias.

Entre dichas instancias están también las administraciones públicas vascas. Por ello en el marco de la beca del Ararteko de investigación sobre la aplicación de los derechos humanos en Euskadi de los colectivos sociales especialmente vulnerables, la Comisión de Selección, integrada por representantes del Ararteko y de la Universidad del País Vasco consideró de interés el proyecto relacionado con la situación de las personas refugiadas en la CAPV presentado por las investigadoras Sofía Lucas, Simona Sobotovicova y Casilda Zarauz, que fue adjudicatario de dicha beca en 2017.

Se trataba con ello de analizar cuál es el papel de la Comunidad Autónoma del País Vasco en la acogida y protección de las personas solicitantes de protección internacional, cuáles son las competencias legales atribuidas, las políticas públicas desarrolladas y si estas cumplen los estándares de condiciones de acogida de las personas refugiadas; la contribución de las administraciones públicas vascas al sistema de acogida general, así como experiencias y buenas prácticas que pudieran estar produciéndose o que resultaran recomendables, haciendo referencia específica a las iniciativas de solidaridad promovidas por la sociedad civil.

La Convención de Ginebra fue el punto de partida de una solidaridad humanitaria mundial que debe mantenerse vigente cumpliendo los compromisos asumidos en el Pacto Mundial sobre Refugiados adoptado por la Asamblea General de la ONU el 17 de diciembre de 2018 e impulsando un sistema común europeo de asilo que permita solucionar las dificultades de todo orden que conlleva el reconocimiento y la garantía real y efectiva del derecho de asilo de una manera que sea sostenible y respetuosa con las exigencias derivadas del derecho internacional humanitario. Esperamos que el resultado de este trabajo aporte elementos para avanzar en la defensa de la dignidad y los derechos de los que son titulares las personas refugiadas. Es este un imperativo jurídico y ético del cual la sociedad vasca (y cada una de las personas que la componemos) no puede ni debe sustraerse.

Manuel Lezertua Rodríguez

Ararteko

PRESENTACIÓN DE LAS AUTORAS

Somos tres jóvenes investigadoras que vivimos con inquietud la llegada de las personas refugiadas a nuestros pueblos y ciudades. Nos preocupa y nos entristece la realidad de tantas personas que se ven obligadas a huir de sus hogares dejando atrás a sus familias y amistades. Llegan a nuestro territorio buscando un lugar seguro donde vivir, un lugar donde sus derechos fundamentales no sean vulnerados. Consideramos que su acogida en nuestro territorio es una obligación tanto desde el punto de vista moral como legal.

Esta inquietud nos animó a esbozar una propuesta de proyecto de investigación sobre la situación de las personas refugiadas en nuestro territorio para presentarla al Ararteko. En diciembre de 2016 recibimos la noticia de que la institución del Ararteko había seleccionado nuestro proyecto.

Tras meses de redacción, revisiones y correcciones, presentamos este trabajo con la humilde intención de aportar nuestro granito de arena a la acogida de las personas refugiadas en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV). De este modo, la presente investigación responde a los siguientes objetivos:

- Conocer la protección jurídica de las personas refugiadas derivada del Derecho Internacional, Europeo y Nacional, así como el reparto competencial existente entre el Estado y la CAPV, con el fin de situar la reflexión que se realiza en los capítulos posteriores en el contexto adecuado (capítulo I).
- Presentar los estándares previstos en instrumentos tanto vinculantes como no



vinculantes acerca de cómo deben ser las condiciones de acogida de las que deben poder disfrutar las personas refugiadas (capítulo II).

- Identificar las distintas vías de entrada a la CAPV de las personas refugiadas (capítulo III).
- Comprender el procedimiento de solicitud de protección internacional que deben seguir las personas refugiadas (capítulo IV).
- Explicar el modelo de acogida general del que se pueden beneficiar las personas que solicitan protección internacional y estudiar las posibles lagunas del mismo (capítulo V).
- Analizar la aportación de las administraciones públicas vascas al sistema de acogida general (capítulo VI).
- Explorar otras experiencias desarrolladas por otros países y comunidades autónomas (capítulo VII).

Estamos enormemente agradecidas al Ararteko y al personal de la institución por haber confiado en nuestro proyecto, por su labor fundamental en la corrección del trabajo y por servir de guía constante durante la realización del mismo.

Por otro lado, han sido muchas las personas entrevistadas que han compartido su tiempo, sus experiencias y sus conocimientos con nosotras. Sus aportaciones quedan recogidas a lo largo del documento y podrán apreciarse durante su lectura. Sin ellas, este trabajo no habría salido adelante. Es más, cada una de estas personas ha contribuido a que el proceso de elaboración de este trabajo nos haya resultado sumamente enriquecedor. Por tanto, consideramos que no podemos finalizar esta presentación sin mostrar nuestro más sincero agradecimiento a este grupo de personas.

Sofía Lucas Areizaga

Simona Sobotovicova

Casilda Zarauz Goyoaga

INTRODUCCIÓN

“Naufraga, sálvate, pasa hambre, suplica, olvida el orgullo, tu vida es más importante. Nadie deja su hogar hasta que su hogar se convierta en una voz sudorosa en tu oído diciendo: ‘Vete, corre lejos de mí ahora. No sé en qué me he convertido, pero sé que cualquier lugar es más seguro que éste’”.

(Shire Warsan, *Hogar*)

Las personas refugiadas han llegado a la CAPV. El drama de miles de personas huyendo de sus hogares en busca de un refugio está teniendo lugar aquí y ahora. Cuando el refugio se busca en la CAPV, cuando nuestro vecino es de Siria, cuando trabajamos con personas que huyeron de sus países, son muchas las preguntas que se plantean: ¿Qué pasos deben dar estas personas para solicitar protección? ¿Existe algún programa específico para acoger a estas personas? ¿Qué están haciendo las instituciones vascas? ¿A través de qué prestaciones y servicios están garantizando el ejercicio de sus derechos? ¿Cuál es la labor de las entidades sociales? Este trabajo de investigación busca responder a estas y otras preguntas sobre la situación de las personas refugiadas en la CAPV.

¿Por qué hablar ahora de personas refugiadas?

El desplazamiento forzoso de personas no es nuevo. A lo largo de la historia, miles de personas han dejado sus hogares escapando de la guerra, el miedo, el hambre y la miseria. Buscan un lugar seguro, donde no se les persiga por sus creencias, sus ideas, por su raza, etnia u orientación sexual. Como afirmaba una persona técnica de inmigración de un municipio vasco,

“El refugio no se ha inventado ahora. La problemática de las personas refugiadas no es nueva, ha existido siempre”.

Entonces, ¿por qué investigar sobre esta problemática ahora? Si bien es cierto que el desplazamiento forzoso ha existido siempre, hoy día está más presente que nunca. Estamos ante el mayor éxodo que ha conocido la historia de la humanidad. Nunca antes tantas personas se han visto obligadas a huir de sus hogares a causa de violaciones de derechos humanos [[Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados \(ACNUR\)](#), 2016].

“Somos testigos de un cambio de paradigma, de una marcha descontrolada hacia una era en la cual tanto la escala de desplazamiento forzado como la respuesta que se necesita han alcanzado unos niveles que eclipsan claramente todo lo que hemos visto antes...”.

Antonio Guterres ([ACNUR](#), 2015)

Contexto social en Europa

La foto de Aylan Kurdi, de tres años, muerto en la orilla del mar cuando intentaba escapar del horror de la guerra en Siria, removió la conciencia de la confortable Europa en 2015.



Fuente: [Press Digital](#), 2015.

Sin embargo, lejos parecen quedar los compromisos adoptados entonces entre los Estados miembros de la Unión Europea (UE) para poner fin a esta pesadilla. A día de hoy, los líderes europeos siguen sin adoptar una política de migración y asilo común y la retórica de la solidaridad va quedando en el olvido. En 2017, el Mediterráneo se tragó más de 3.000 vidas ([OIM](#), 2018). La UE no estaba preparada para recibir a miles de personas huyendo del terror y sigue sin querer estarlo.

Aumento de solicitudes de protección internacional en España

Durante 2017, 31.120 personas solicitaron protección internacional en España según la Comisión Española de Ayuda al Refugiado ([CEAR](#), 2018). Esta es la cifra más elevada jamás registrada en un año. Venezuela fue el país de origen con el mayor número de solicitantes, seguido por Siria, Colombia y Ucrania.

En los últimos años, también en la CAPV se ha podido apreciar un aumento considerable de las solicitudes de protección internacional. Según los datos de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado en

Euskadi (CEAR Euskadi), el número de solicitudes se duplicó en 2017, al tramitar más de 970 solicitudes de asilo (CEAR Euskadi, 2018).

El aumento ha sido tal, que el sistema de asilo en España está colapsado.

Este hecho describe un escenario que exige un mayor compromiso con el derecho de asilo y con la protección de las personas refugiadas en la CAPV. Dado que la resolución de la solicitud de protección internacional es competencia exclusiva del Estado español, ¿cuál es el rol de las instituciones vascas?.

El reparto competencial entre el Estado, la CAPV, los territorios históricos (TT. HH.) y los municipios

A la hora de abordar el papel de las instituciones vascas en la acogida de las personas refugiadas en la CAPV, se debe tener siempre presente el reparto competencial existente en los tres niveles administrativos que conviven en nuestra comunidad autónoma:

- El nivel estatal, al que le corresponde la competencia exclusiva sobre la tramitación y resolución de la solicitud de protección internacional, así como la planificación, desarrollo y gestión del sistema nacional de acogida integral e integración de solicitantes de asilo, refugiados y otros beneficiarios de protección internacional, apátridas y personas acogidas al régimen de protección temporal.
- El nivel autonómico, que comparten las instituciones comunes de la CAPV, el Gobierno Vasco y las instituciones de los territorios históricos de Araba/Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, y al que le corresponden diferentes aspectos materiales de la acogida de las personas refugiadas, como la asistencia sanitaria, la educación y el aprendizaje del idioma, el empleo, la vivienda, las políticas sociales y la asistencia social.
- El nivel local, al que le corresponde, entre otras, la competencia de políticas de integración de estas personas en el municipio en el que viven.

Las personas refugiadas llegan a la CAPV por distintas vías y, una vez aquí, pueden solicitar la protección internacional de acuerdo con la legislación vigente en España. La solicitud de protección internacional puede resultar en dos estatutos de protección distintos: el derecho de asilo y la protección subsidiaria.

- El asilo: para ello la persona debe acreditar que es o ha sido objeto de una persecución individualizada por parte de su Estado de origen por sus creencias políticas, religiosas, orientación sexual, o por su pertenencia a una etnia, raza o grupo social determinado. Asimismo, la persona debe tener un temor justificado de que su vida y libertad corren peligro, y no tener una protección jurídica en su país de origen.
- La protección subsidiaria: se aplica en el caso de aquellas personas que no satisfacen los requisitos anteriormente mencionados, pero sí existe un riesgo grave en su país de origen para su vida e integridad física en caso de que regresaran, y que, por este motivo, no quieren acogerse a la protección de dicho país.

Una vez formalizada la solicitud de protección internacional, comienza el proceso de acogida e integración de las personas refugiadas. La acogida es un término que puede definirse de muy diferentes maneras. En lo que interesa para la presente investigación, nos referimos a acogida como los diferentes servicios y prestaciones que, a fin de garantizar los derechos de las personas refugiadas, las administraciones públicas vascas ponen a disposición de estas en la medida de sus competencias. La acogida, por tanto,

comprende desde un primer alojamiento al llegar a la CAPV hasta la asistencia sanitaria, la educación y el apoyo para el acceso al empleo o la vivienda.

Por consiguiente, mientras que la resolución de la solicitud de protección internacional es competencia exclusiva del Estado español, así como la acogida inicial, la CAPV tiene la competencia para la acogida e integración de las personas refugiadas. Por ello, se han adoptado distintas medidas con el fin de mejorar la acogida de estas personas en nuestro territorio. Además de las prestaciones públicas comunes para las personas extranjeras presentes en la CAPV, las administraciones públicas vascas han puesto en marcha dos programas específicos para la acogida de personas refugiadas complementarios al programa estatal: el programa AUZOLANA, del Gobierno Vasco, y GOIHABE, impulsado por la Diputación Foral de Bizkaia. También se están promoviendo nuevas experiencias piloto en relación con las vías de entrada en la CAPV de estas personas.

En este contexto, las entidades sociales vascas están haciendo una gran labor de concienciación sobre la realidad a la que se enfrentan las personas refugiadas cuando llegan a nuestro territorio. Es más, tal y como se verá más adelante, algunas de ellas son las que están directamente implicadas en su acogida en la CAPV, en colaboración con las administraciones públicas vascas. Además de las numerosas entidades sociales ya presentes en nuestro territorio [CEAR Euskadi, Cruz Roja, Asociación Comisión Católica Española de Migraciones (ACCEM), Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL), Cáritas, Fundación Ellacuría, ALBOAN...], también ha surgido una importante plataforma ciudadana para mostrar su solidaridad con las personas refugiadas: Ongi Etorri Errefuxiatuak (OEE).

En efecto, la sociedad vasca se ha mostrado abierta y solidaria en la acogida de personas refugiadas. Así lo ponen de manifiesto los dos últimos barómetros de IKUSPEGI, Observatorio Vasco de Inmigración. En el *Barómetro 2017. Percepciones y actitudes hacia la población de origen extranjero* (IKUSPEGI, 2017) se reconoce a una sociedad vasca abierta a la llegada de personas refugiadas: “*los datos apuntan a una sociedad vasca abierta y tolerante hacia las personas refugiadas*”. Por su parte, el del año 2018 menciona que se consolida una visión abierta y comprensiva hacia las personas refugiadas. “*Un 29,8% de la población vasca cree que hay que acogerlas sin ninguna restricción. Si sumamos este porcentaje al de aquellas personas que responden que hay que ofrecer asilo a aquellas personas que demuestran su condición de perseguidas, estamos hablando de un 70,6% de personas que tienen posiciones ostensiblemente abiertas hacia las personas refugiadas*”, como indicó el director de IKUSPEGI en la [presentación](#) del *Barómetro 2018. Percepciones y actitudes hacia la población de origen extranjero* (IKUSPEGI, 2018).

METODOLOGÍA

Desde el punto de vista metodológico, se ha recurrido a dos vías complementarias entre sí para el desarrollo de este trabajo de investigación: las fuentes documentales y las entrevistas personales.

En las fuentes documentales se incluyen instrumentos jurídicos, informes, manuales y doctrina. Así, hemos recopilado la información relativa al estatuto jurídico de las personas refugiadas y de los estándares de acogida. También hemos recurrido a fuentes documentales para analizar el proceso de solicitud de protección internacional y las características del sistema de acogida español.

Desde una perspectiva cualitativa, se ha recogido la opinión de los diversos agentes que participan en la acogida de personas refugiadas en la CAPV. Para ello, se han llevado a cabo 22 entrevistas individuales en las que han participado personal técnico, profesionales y representantes de las instituciones y de las entidades sociales implicadas en la acogida de las personas refugiadas en la CAPV.

Su opinión sobre los temas planteados se solicitó a título individual, no como representantes de las entidades. Es por ello que sus afirmaciones, si bien son relevantes por quién las dice o por el consenso que pudiera existir sobre ellas, de ningún modo pueden ser entendidas como una opinión generalizada de la institución en la que están integradas.

El recurso a las entrevistas nos ha permitido conocer el modo en el que esta realidad se aborda por aquellas personas que tienen un contacto directo con la misma. Las personas consultadas pudieron poner sobre la mesa las cuestiones que consideran importantes a la hora de analizar la situación de la acogida en nuestro territorio, así como su valoración sobre la misma.

Antes de las entrevistas, las personas dieron su consentimiento para que la información obtenida durante su desarrollo pudiese ser utilizada en el presente trabajo, siempre y cuando se hubiera dado el visto bueno al borrador que les enviamos.

Por otro lado, algunos fragmentos de las entrevistas se recogen en el texto de forma anónima. Optamos por no identificar expresamente a los autores de dichas afirmaciones con el fin de que se sintiesen más libres para expresar sus opiniones.

Las entrevistas se realizaron de forma semiestructurada. Si bien contábamos con una guía de preguntas a seguir (previamente enviada a las personas entrevistadas en la mayoría de los casos), las entrevistas han permitido un margen para la reformulación y la profundización en algunos aspectos que surgieron durante las mismas. Por ello, en su desarrollo nos centramos en los temas planteados en el cuestionario, pero dejando fluir la conversación sin necesidad de seguir el orden de las preguntas y dejando abierto un espacio para reflexionar sobre las cuestiones que se iban planteando. La recogida de información se realizó entre septiembre y diciembre de 2017. En total se han realizado 22 entrevistas personales: 7 entrevistas con entidades sociales, 2 con Policía Nacional, 4 con Gobierno Vasco y diputaciones, 5 con técnicos municipales de inmigración, 2 con representantes de la UE y 2 con institutos de investigación sobre la migración en la CAPV.

La lista completa de las instituciones y entidades cuyos representantes participaron en las entrevistas es la siguiente:

Gobierno Vasco y diputaciones forales:

- Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación (Gobierno Vasco).
- Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad (Diputación Foral de Álava).
- Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad (Diputación Foral de Bizkaia).
- Departamento de Convivencia y Derechos Humanos (Diputación Foral de Guipuzkoa).
- Delegación de Euskadi para la UE.

Parlamento Europeo:

- Comisión Parlamentaria de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (Parlamento Europeo).

Personal técnico de ayuntamientos:

- Área de Inmigración (Ayuntamiento de Bilbao).
- Área de Diversidad Cultural (Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián).
- Servicio para la Convivencia y la Diversidad (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz).
- Unidad de Inmigración e Interculturalidad (Ayuntamiento de Getxo).
- Servicio Municipal de Inmigración (Ayuntamiento de Barakaldo).

Entidades sociales:

- ACCEM Vitoria.
- Cáritas Euskadi.

- CEAR Euskadi.
- Cruz Roja Euskadi.
- Fundación Ellacuría.
- Bidea Eginez.
- Ongi Etorri Errefuxiatuak.

Universidad:

- Oficina de Cooperación al Desarrollo (UPV/EHU).
- Observatorio Vasco de Inmigración-Ikuspegi.

Policía Nacional:

- Servicio de Atención de Ciudadanos Extranjeros (Policía Nacional de Donostia-San Sebastián).
- Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras (Policía Nacional de Bilbao).

Antes de comenzar con el siguiente capítulo es preciso explicar las limitaciones de este trabajo para comprender el contexto y las razones de su contenido.

Las “*personas refugiadas*” como colectivo objeto de este estudio

El colectivo objeto de estudio de esta investigación son “*las personas refugiadas*”, entendiendo por tales a aquellas personas que, encontrándose en la CAPV, han solicitado la protección internacional o son beneficiarias de dicho estatuto.

A este respecto, es necesario señalar que por personas refugiadas se ha venido entendiendo, tanto en el lenguaje jurídico como en el coloquial, y en el habitualmente empleado por los medios de comunicación, como un colectivo mucho más amplio del que se pretende abordar en el presente trabajo. Es decir, por personas refugiadas se ha venido entendiendo de forma más general el colectivo de personas que por su situación responden a la definición de refugiado de la Convención de Ginebra, sin que ello necesariamente implique que hayan solicitado efectivamente la protección derivada de dicha definición o que les sea posteriormente reconocido el estatuto correspondiente. En el presente trabajo no consideraremos el colectivo de personas que, si bien pudieran entrar dentro de la definición de persona refugiada de la Convención de Ginebra, no hayan presentado la solicitud de protección internacional.

Por tanto, a fin de aclarar la denominación que se empleará a lo largo de este trabajo con *personas refugiadas en la CAPV* haremos referencia al grupo de personas que han solicitado la protección internacional en nuestro territorio, así como las personas que han sido finalmente beneficiarias de la misma. Esta diferenciación se produce porque, dado que el objeto de este trabajo es analizar la acogida, tal y como recoge el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, solo podrán incluirse en dichos dispositivos de acogida las personas que efectivamente hayan solicitado la protección o que posteriormente les sea concedida.

Los menores refugiados

Dado el enfoque general desde el que vamos a abordar el colectivo vulnerable de las personas refugiadas, previamente acotado, no resulta posible analizar el grupo de *menores*. Consideramos que, dentro del más amplio colectivo de las personas refugiadas, los menores constituyen, si cabe, un grupo aún más

vulnerable. A este colectivo le resulta aplicable una regulación y política pública específica, en línea con sus necesidades y su problemática propia que, cabe destacar, exige un grado de especialización y de sensibilización que permita atender la idiosincrasia de este colectivo.

Además, en el contexto concreto de los menores refugiados, que a su pronta edad han debido enfrentar el trauma de una migración forzosa, muchos de ellos han quedado solos en el camino, por lo que es imprescindible protegerles y hacer posible que disfruten de su infancia y puedan, en la medida de lo posible, vivir como lo haría cualquier otro niño o niña. En este sentido, tan solo podemos apuntar a la protección esencial y especial que merecen, ya que las políticas públicas deben siempre guiarse por el principio del interés superior del menor.

Género

Asimismo y como consecuencia nuevamente del enfoque general que preside este trabajo, no hemos podido incidir en los aspectos de género que tan importantes son en este colectivo. A este respecto, no podemos sino reafirmar la mayor vulnerabilidad que sufren las mujeres y la doble discriminación a la que se enfrentan por el solo hecho de serlo. Las mujeres refugiadas, en el camino que les ha traído a la CAPV, no solo han debido padecer el drama propio de la huida forzosa de sus hogares, sino que han sido en muchos casos víctimas de violencia sexual y agresiones por su condición de género. Las mujeres refugiadas requieren, en consecuencia, un tratamiento especial, lo que exige que las personas que trabajan directamente con ellas en su acogida tengan el grado de preparación y especialización adecuado para ello.

Terminología (in)migrante

Por último, nos gustaría compartir la dificultad añadida que hemos encontrado a la hora de limitar nuestra investigación al colectivo de *las personas refugiadas en la CAPV*. Quizás por la repercusión política y mediática que el drama humanitario de las personas refugiadas ha despertado, existe cierta confusión terminológica en relación con el colectivo de personas refugiadas, solicitantes de protección internacional y personas migrantes. Nos hemos encontrado con que comúnmente se emplean términos como personas (in)migrantes como equivalente al de personas refugiadas. La línea que separa a las personas que huyen de la guerra y la tortura de las que escapan del hambre y la malnutrición es fina. Lejos de querer entrar en este debate, nuestra investigación se centra en el colectivo de personas refugiadas, entendiendo por ellas las que solicitan protección internacional o son beneficiarias de la misma.

Limitar el colectivo objeto de estudio ha sido un desafío constante, no solo por la confusa denominación reinante, sino porque, tal y como se podrá apreciar al analizar el acceso a los servicios públicos de las personas refugiadas, los recursos puestos a disposición de estas personas por las administraciones públicas son, en ocasiones, los mismos que aquellos que se dirigen al colectivo más general de las personas extranjeras en la CAPV. Por ello y a fin de evitar la confusión, queremos hacer notar desde este momento que, independientemente de que las administraciones públicas sitúen a las personas refugiadas en el seno de ese grupo más amplio de personas extranjeras, en la medida en que los recursos públicos puedan ser idénticos, no podemos confundir o mezclar el colectivo de personas inmigrantes presentes en la CAPV con las personas refugiadas. Si bien ambos colectivos poseen características y problemáticas muchas veces similares, les es aplicable un régimen jurídico diferente.

Las personas refugiadas son personas extranjeras a las que les es aplicable una regulación específica y a las que se les debe prestar una atención pública igualmente específica y propia que no se puede asimilar al de la población inmigrante en la CAPV. Este ha constituido un gran reto en la elaboración de este trabajo. Los derechos fundamentales de todas las personas deben ser respetados y protegidos. No obstante, existe un reconocimiento legal distinto para cada colectivo y las acciones y políticas públicas que les atienden deben tener en consideración sus necesidades específicas.

CAPÍTULO I.

Marco normativo

Ser persona refugiada significa disponer de un estatuto jurídico al que se asocian unos determinados derechos. El principal objetivo de este capítulo es el de exponer el marco jurídico que engloba la protección y los derechos de las personas refugiadas.

Este capítulo está dedicado al análisis de la legislación internacional, en la que se examina la protección de los derechos de las personas refugiadas en el Derecho Europeo y se ofrece un análisis de la legislación nacional vigente en materia de asilo. Por último, se estudia el papel de la CAPV en la acogida de personas refugiadas, subrayando el reparto competencial entre las diferentes instituciones con competencias.

1.1. El Derecho Internacional en materia de refugio

Para conocer el marco jurídico al que se encuentran sujetas las personas refugiadas se debe comenzar por el Derecho Internacional.

Es en este ámbito donde se han consagrado una serie de “*obligaciones específicas que disponen un estatuto cualificado*” (Arenas Hidalgo, 2017, p. 177) para las personas refugiadas. Así, bajo el paraguas de las Naciones Unidas (ONU), los Estados han diseñado un régimen jurídico específico para las personas refugiadas cuyo fundamento se encuentra en la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967* (Convención de Ginebra). En este capítulo será analizada la Convención de Ginebra y la protección derivada de la misma.

Evolución histórica del Derecho Internacional de las personas refugiadas

La Convención de Ginebra constituye el culmen de un proceso histórico que se inicia con la Revolución Rusa y la Primera Guerra Mundial, eventos que visibilizaron el desplazamiento masivo de personas. Por ello, en 1921 se crea la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados, la precursora del actual ACNUR, bajo cuya autoridad fueron suscritos los primeros acuerdos internacionales entre Estados para facilitar a las personas refugiadas documentos de identidad y de viaje. Sin embargo, en estos acuerdos no es posible encontrar una definición de lo que se entiende por persona refugiada, sino que se dirigen a nacionales carentes de protección en sus Estados de origen.

El punto de inflexión se produce con la Segunda Guerra Mundial, cuyos terribles efectos sobre grandes poblaciones superaron con creces los registrados hasta entonces. A su término, se creó el actual ACNUR y finalmente, en 1951, tuvo lugar en Ginebra la Conferencia de Plenipotenciarios, que dio como fruto la convención que lleva el nombre de esta ciudad suiza.

¿Qué es el asilo? ¿Qué es el refugio o el estatuto de refugiado?

Para comprender debidamente la Convención de Ginebra es preciso distinguir el asilo del refugio o estatuto de refugiado.

El asilo consiste en la protección que un Estado otorga discrecionalmente a una persona. El refugio o el estatuto de refugiado se identifica con la definición que establece la Convención de Ginebra, es decir, la protección que los Estados signatarios de la misma han de prestar obligatoriamente a las personas que reúnan las condiciones que aquella prevé para considerarlas merecedoras de la misma.

Por tanto, lo que diferencia claramente a ambas figuras es que mientras la concesión del asilo es una decisión discrecional de un Estado, del estatuto de refugiado nace una obligación del Estado con la persona refugiada. En definitiva y como afirma Gortázar Rotaache con buen criterio, “*mientras que el refugio se reconoce, el asilo se concede*” (Gortázar Rotaache, 2003, p. 962).

En todo caso, el elemento común entre ambas instituciones es que se produce una persecución individualizada previa y por motivos políticos, ideológicos... (Díez de Velasco, 2003, pp. 559-562). Estas similitudes han permitido a López Garrido considerar que “*el derecho de asilo*”, otra expresión que no debe confundirse con la del asilo, funde ambas figuras, tanto el asilo como el refugio, y lo define como “*el derecho de toda persona que huye de la persecución a ser acogida y protegida por autoridades y sociedades diferentes de aquéllas de las que huye*” (López Garrido, 1991, p. 18).

Por su parte, el *derecho de asilo* no está reconocido como tal en ningún instrumento internacional. Tal y como prevé la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, de 10 de diciembre de 1948 (DUDH), cualquier persona tiene derecho a buscar asilo, lo que no se traduce en un derecho a obtener asilo.

La versión originaria del artículo 14 de la DUDH en el proyecto de la declaración elaborado por la Comisión de Derechos Humanos sí contemplaba “*el derecho a obtener asilo*”. Con el cambio de términos de “*obtener*” a “*buscar*” asilo, se pone de manifiesto la voluntad de los Estados de reservarse para sí tal prerrogativa (Trujillo Herrera, 2003, pp. 63-105). De manera gráfica, dice Hendkin que “*según la Declaración una persona tiene únicamente un derecho a buscar asilo, y a disfrutarlo si le es concedido. No tiene derecho a recibir asilo, no existe la obligación estatal de concederle. De esta manera, el Derecho Internacional concede al refugiado la mitad de un derecho (o menos)*” (Hendkin, 1989, p. 240).

Por tanto, parece que la doctrina es unánime al concluir que a pesar de su reflejo en la DUDH, “*el derecho del individuo a solicitar asilo no tiene como corolario el deber de acogida de ningún Estado*” (Arenas

Hidalgo, 2017, p. 178). A pesar de los esfuerzos de la doctrina por proporcionar una definición de este derecho de asilo, se considera “*que no es posible dar una definición común para todos los estados sobre el derecho de asilo y mucho menos sobre el contenido del mismo ya que la práctica de los estados es diferente y no existe ningún instrumento de Derecho Internacional que otorgue una definición exacta*” (Fernández Arribas, 2007, p. 13).

1.1.1. La Convención de Ginebra

La Convención de Ginebra proporciona “*por primera vez en la Historia las condiciones para que una persona pueda adquirir el estatuto de refugiada*”. (Arenas Hidalgo, 2017, p. 178). De esta forma, mientras que el asilo continúa siendo una competencia soberana de los Estados, “*la concesión del estatuto de refugiado deja de ser un privilegio discrecional o graciable para atenerse a unas categorías objetivas que han sido desarrolladas, a lo largo del tiempo, por organizaciones internacionales de carácter regional y los propios estados en su derecho interno*” (Arenas Hidalgo, 2017, p. 178).

La [Convención de Ginebra](#) junto con el protocolo citado previamente “*constituyen la piedra angular del régimen jurídico internacional de protección de personas refugiadas*” (Arenas Hidalgo, 2017, p. 179).

Antes de entrar a analizar el contenido de la definición de estatuto de refugiado, es necesario señalar que los Estados firmantes están sometidos a la prohibición de no establecer reservas a tres preceptos claves de la Convención de Ginebra, que serán posteriormente explicados: artículo 1 (definición de estatuto de refugiado), artículo 3 (prohibición de discriminación por motivos de raza, religión o país de origen) y artículo 33 (principio de no devolución o principio de *non refoulement*).

El principio de no devolución es una regla imperativa de Derecho Internacional consuetudinario que se traduce en el derecho de las personas refugiadas a no ser devueltas a un territorio donde su vida, su integridad física o su libertad puedan verse amenazadas por uno de los motivos previstos en la Convención de Ginebra. En todo caso, es necesario matizar que esta prohibición de devolución no implica la obligación de conceder el asilo.

La doctrina señala que la importancia de este texto internacional está en haber logrado el consenso acerca de tres cuestiones fundamentales para la protección de las personas refugiadas: los requisitos objetivos para considerar a una persona refugiada, el estatuto básico de los derechos de las personas refugiadas y el haber plasmado en Derecho Internacional el principio de no devolución (Arenas Hidalgo, 2017, p. 180).

El sistema de protección instaurado por la Convención de Ginebra es obligatorio para los Estados y la protección y garantía de los derechos en este instrumento jurídico se califica de “*sistema de aplicación descentralizada*” (Arenas Hidalgo, 2017, p. 180). Es decir, los destinatarios de las disposiciones de la Convención de Ginebra son los Estados, que de forma individual las aplican. Por tanto, se puede producir “*un dispar reparto de la responsabilidad*” (Arenas Hidalgo, 2017, p. 180) que dependerá, por ejemplo, de la cercanía de un Estado a otro Estado en conflicto o de su posición geográfica.

He aquí dos ejemplos de estos posibles desequilibrios en la asunción de la responsabilidad en la aplicación de la Convención de Ginebra: el caso de la guerra en Siria, cuyos Estados limítrofes como Jordania, Líbano o Turquía han sido los primeros en acoger a un gran porcentaje de las personas desplazadas como consecuencia del conflicto; y la situación que se ha dado y continúa dándose en países como España, Italia, Grecia y Malta que, como frontera exterior europea, han recibido a personas refugiadas que huían a través del mar Mediterráneo hacia Europa.

En cualquier caso, la trascendencia de la definición del estatuto de refugiado radica en que *“la concesión del estatuto de refugiado deja de ser una decisión discrecional o graciable, de tal forma que toda persona que cumpla con los requisitos estipulados tendría derecho, al menos, a no ser devuelta al país respecto del cual teme sufrir persecución”* (Arenas Hidalgo, 2017, p. 180).

Es competencia de los Estados determinar si las personas satisfacen los requisitos de la definición, para lo que será necesario que exista un procedimiento con garantías que permita proceder a examinar si concurren o no dichos requisitos. Sobre este punto, conviene tener en cuenta que, a pesar de la importancia de la definición que la Convención de Ginebra establece, la doctrina pone de relieve el carácter indeterminado y la ambigüedad de los elementos que la definición emplea, por lo que se darán decisiones distintas en los diferentes Estados. Por ello, se dice que *“la aplicación del Derecho Internacional de las Personas Refugiadas es así, plural y diversa (...)”* (Arenas Hidalgo, 2017, p. 181).

Es imprescindible, por tanto, entrar a conocer la definición del estatuto de refugiado. En el *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*¹ el ACNUR establece los siguientes principios generales en la aplicación de la Convención de Ginebra: *“(...) de acuerdo con la Convención de 1951, una persona es un refugiado tan pronto como reúne los requisitos enunciados en la definición, lo que necesariamente ocurre antes de que se determine formalmente su condición de refugiado. Así pues, el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona no tiene carácter constitutivo, sino declarativo. No adquiere la condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado. La determinación de la condición de refugiado es un proceso que se desarrolla en dos etapas. En primer lugar, es necesario comprobar los hechos que son del caso. En segundo lugar, es preciso aplicar las definiciones de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 a los hechos así comprobados”*.

Por tanto, se comenzará por la definición: una persona refugiada es aquella que *“Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él...”* (artículo I, Convención de Ginebra).

La persona refugiada debe cumplir con los siguientes requisitos: *“ser extranjera (hallarse fuera del país de su nacionalidad o residencia habitual), disponer de un temor fundado, de persecución, por alguna de las cinco razones tasadas y no hallarse inmersa en ninguno de los motivos de exclusión”* (Arenas Hidalgo, 2017, p. 182).

La parte esencial del precepto que se examina es la expresión *“fundados temores de ser perseguida”*. En palabras de Trujillo Herrera, *“dicha expresión se caracteriza por contar con un elemento subjetivo (temor) y un elemento objetivo (fundados)”* (Trujillo Herrera, 2003, p. 65). Para la apreciación de la concurrencia de tales elementos, el Estado receptor ha de atender a múltiples elementos tendentes a asegurar la veracidad de la declaración; el perfil psicológico del individuo; los antecedentes personales y familiares del solicitante; su pertenencia a un determinado grupo racial, religioso, nacional, social o político; la forma en que interpreta su situación y sus experiencias personales; o el conocimiento de la situación del país del que procede la persona. Por ello, cuando una persona solicita el estatuto de refugiado debe

¹ Puntos 28 y 29 del Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados.

justificar un motivo subjetivo, el miedo a verse perseguido y, al mismo tiempo, referir datos objetivos que acrediten ese estado de temor.

Por un lado, se deberán relatar los antecedentes personales y familiares de la persona, si pertenecía a un determinado grupo político o religioso, su comportamiento... Por otro lado, es imprescindible la información del país de origen para valorar el carácter fundado o no de sus temores. Dicha información suele proporcionarse por ACNUR, Cruz Roja u otros organismos encargados de elaborar los informes sobre la situación en los países de origen de las personas solicitantes del estatuto de refugiado. En suma, para la determinación del estatuto de refugiado se considera que *“la credibilidad del demandante y la información del país de origen son elementos cruciales”* (Arenas Hidalgo, 2017, p. 183).

Continuando con los diferentes elementos de la definición, el término *“persecución”* no fue definido en la Convención de Ginebra. Se ha considerado como una decisión deliberada para permitir que sea interpretado de forma flexible y pueda adaptarse al paso del tiempo (Arenas Hidalgo, 2017, p. 184).

En cuanto a los motivos de persecución, existen cinco: *“motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas”*, y deben ser uno o varios los que justifiquen el temor alegado. En este sentido la doctrina ha señalado la necesidad de que exista *“un nexo causal entre la persecución y esas razones tasadas”* (Arenas Hidalgo, 2017, p. 185).

A este respecto, a efectos de la determinación del estatuto no importa si verdaderamente la persona profesa la religión perseguida o pertenece a determinado grupo político, sino si el agente de persecución, el Estado, así lo considera.

Asimismo, de acuerdo con el Manual del ACNUR, los preceptos de la Convención de Ginebra se dividen en tres partes: las cláusulas de inclusión, las cláusulas de cesación y las cláusulas de exclusión. El ACNUR define las primeras como *“aquellas disposiciones de la Convención que establecen los criterios a que debe responder una persona para ser considerada refugiada”* (Manual del ACNUR, punto 31). En cuanto a las cláusulas de cesación y exclusión, tal y como señala dicho Manual del ACNUR *“tienen un significado negativo; las primeras indican las condiciones en que un refugiado deja de tener tal condición, y, las segundas enumeran las circunstancias en las que una persona queda excluida de la aplicación de la Convención de 1951, aunque responda a los criterios positivos de las cláusulas de inclusión”* (Manual del ACNUR, punto 31).

Por último, la Convención de Ginebra confiere determinados derechos a las personas refugiadas. A continuación se realizará un elenco de estos derechos, entre los cuales destaca el ya mencionado principio de no devolución. Este elenco se limitará a enunciar los derechos reconocidos a las personas refugiadas comprendidos por la definición de la Convención de Ginebra, dado que posteriormente, en el capítulo III, *“Estándares de las condiciones de acogida”*, será examinado en detalle el contenido de los derechos de las personas refugiadas de acuerdo con este texto internacional.

Antes de presentar los derechos recogidos en la Convención de Ginebra, se debe tener en cuenta su artículo 5, que establece que los derechos previstos en ella deben ser entendidos sin perjuicio de los derechos consagrados en otros instrumentos jurídicos.

Asimismo, es necesario señalar que la Convención de Ginebra impone a los Estados parte ciertas obligaciones tales como: la ayuda administrativa; la expedición de documentos de identidad y de viaje; la autorización para transferir sus propiedades; la no imposición de sanciones por entrada o presencia ilegal en su territorio; y, por último, la facilitación de la naturalización (la adquisición de la nacionalidad del Estado que les haya otorgado el estatuto de refugiado).

Tabla 1. Derechos de la Convención de Ginebra

| DERECHO | ARTÍCULO DE LA CONVENCIÓN |
|---|---------------------------|
| Principio de no devolución | Artículo 33 |
| Prohibición de discriminación por motivos de raza, religión o país de origen | Artículo 3 |
| Derecho a la libertad religiosa | Artículo 4 |
| Derecho de asociación | Artículo 15 |
| Derecho de acceso a los tribunales | Artículo 16 |
| Derecho al trabajo (empleo remunerado, trabajo por cuenta propia, ejercicio de profesiones liberales) | Artículos 17, 18 y 19 |
| Derecho a la vivienda | Artículo 21 |
| Derecho a la educación pública | Artículo 22 |
| Derecho a la asistencia pública | Artículo 23 |
| Derecho a la libre circulación | Artículo 26 |

REFLEXIONES FINALES

De este apartado se deben tener presentes las siguientes ideas principales. Es en el marco del Derecho Internacional donde se encuentra la raíz, el germen de la protección jurídica específica que corresponde a las personas refugiadas. De esta protección internacional se deriva una serie de obligaciones de los Estados que proporcionan a las personas refugiadas un estatuto jurídico particular con una serie de derechos.

En cuanto a la terminología, no se debe olvidar que el asilo hace referencia al poder discrecional de un Estado de proteger a una persona, mientras que el refugio o el estatuto de refugiado que se desprende de la Convención de Ginebra obliga a un Estado a proteger a las personas refugiadas. En todo caso, a nivel internacional no existe ningún texto que consagre el derecho de asilo como tal, lo que denota la intención de los Estados de reservarse para sí la facultad de otorgar el asilo. Dada su falta de reconocimiento a nivel internacional, no se puede encontrar una definición uniforme del derecho de asilo.

Además, se puede concluir que la Convención de Ginebra constituye el texto internacional más importante en el que se puede encontrar por primera vez las condiciones que presenta una persona para adquirir el estatuto de refugiada. El principal mérito de este instrumento internacional es que, al haber establecido la definición de persona refugiada, el carácter graciable de esta figura existente hasta entonces se torna en la obligación de los Estados de proteger a la persona que satisfaga las condiciones recogidas en la misma. Dicha protección comprende el esencial principio de no devolución, que impide que las personas refugiadas sean enviadas a un lugar en el que su vida, su integridad física o su libertad pudiera estar en peligro, así como una serie de derechos.

A pesar de que la definición ha sido consagrada a nivel internacional, el procedimiento y la decisión siguen correspondiendo a los Estados, lo que da lugar a una aplicación heterogénea de la Convención de Ginebra, motivada principalmente por el carácter ambiguo e indeterminado de los términos empleados por la definición y por otros factores como los geográficos.

En cualquier caso, los elementos más importantes de dicha definición son: el subjetivo que hace referencia a la existencia de ese temor fundado de hallarse en peligro, así como el elemento objetivo de que dicho peligro se padezca en el país de origen. Por ello son tan importantes la credibilidad del relato de la persona y los informes acerca de la situación en el país de origen.

Por último, es necesario recordar que este marco jurídico internacional es de donde nacen los derechos básicos que corresponden a las personas refugiadas al ser acogidas, derechos como la vivienda, la sanidad, la educación o el acceso al mercado de trabajo.

Por todo lo anterior, se puede deducir que se cuenta con un Derecho Internacional al que se le debe el reconocimiento de la protección que merecen las personas refugiadas y sus derechos, pero que, al mismo tiempo, es frágil y dependiente de los Estados, con todo lo que esto conlleva en cuanto a la dispar aplicación de las previsiones establecidas en la Convención de Ginebra.

1.2. El Derecho Europeo en materia de refugio

En este apartado se va a explorar la regulación de la protección de los derechos de las personas refugiadas a nivel europeo. Por nivel europeo se entiende no solo la UE, sino también los diferentes instrumentos jurídicos que emanan del Consejo de Europa.

Por ello, se procederá a explicar el *Convenio para la protección de los derechos y de las libertades fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, denominado también como Convenio Europeo de Derechos Humanos* (CEDH), y cómo este texto ha contribuido a fortalecer la garantía de los derechos de las personas refugiadas, así como también se analizará la evolución legislativa en el seno de la UE, resultado de las competencias de la UE que han llevado a configurar el actual Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). Después se examinará la respuesta de las instituciones de la UE desde el año 2015 hasta la actualidad. Por último, se indagarán los motivos por los que la Comisión Europea propone reformar el actual SECA, se estudiará la propuesta presentada para ello por la Comisión Europea y, finalmente, se explicará el estado de las negociaciones entre el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo y su posición al respecto.

1.2.1. El Convenio Europeo de Derechos Humanos

Además de la Convención de Ginebra, en el continente europeo existe otro instrumento jurídico a nivel internacional: el CEDH. Este convenio data del año 1958 y fue elaborado tras los horrores de la Segunda Guerra Mundial con el objetivo de fijar un suelo mínimo de protección de los derechos fundamentales en el seno de la institución del Consejo de Europa, organización regional europea que reúne a 49 Estados, entre los que figuran los 28 Estados miembros de la UE, entre ellos, España.

El CEDH no contempla disposiciones específicas en materia de asilo. Sin embargo, la labor interpretativa del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), que es el órgano jurisdiccional europeo encargado de supervisar el cumplimiento del CEDH por los Estados parte (artículo 1, TEDH²), ha logrado garantizar los derechos de las personas refugiadas en materia de derechos humanos en dos campos fundamentales en relación con las obligaciones extraterritoriales de los Estados parte o en relación con la prohibición de tratos inhumanos o degradantes (artículo 3, CEDH) (EASO, *An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals. A Judicial Analysis Produced by the International Association of Refugee Law Judges European Chapter under contract to EASO*, 2016, p. 73).

Así, el TEDH ha considerado que la denegación de protección a una persona refugiada que la solicita, en caso de acarrear el retorno de la misma a un lugar donde su vida e integridad física puedan correr peligro, puede suponer una violación de dicha disposición del CEDH. En este sentido, el TEDH ha establecido obligaciones positivas de los Estados que comprenden las obligaciones de indagar la situación en el

² Por ejemplo, la *STEDH HIRSI JAMAA y otros c. Italia*, Gran Sala, 23 de febrero de 2012.

país de origen, así como la de hacer todo lo posible para evitar exponer a una persona a un riesgo real de tortura o trato inhumano o degradante prohibido por dicho precepto del CEDH. Además, mediante la interpretación de algunos derechos del CEDH³, como el ya citado artículo 3⁴ y los artículos 5⁵, 8 y 14 (Vargas Gómez-Urrutia, 2013, p. 3), el CEDH ha contribuido a incrementar la protección existente para las personas refugiadas.

Asimismo, el protocolo 4º anejo al CEDH en su artículo 4⁶ prohíbe las expulsiones colectivas de personas extranjeras, reflejo ampliado del principio de no devolución. Esta disposición del CEDH, a pesar de no ser aplicable en exclusiva a las personas refugiadas, ha servido para proteger a estas personas, por ejemplo, de las conocidas como “*devoluciones en caliente*” (Sánchez Tomás, 2018)⁷.

1.2.2. El Derecho de la Unión Europea

1.2.2.1. Evolución legislativa hacia un Sistema Europeo Común de Asilo

El siguiente nivel es el de la UE.

La pertenencia del Estado español a la UE implica la obligación de adoptar en el ordenamiento estatal la normativa europea en materia de asilo. Esta normativa se desarrolla a través de dos tipos de normas: los reglamentos y las directivas (artículo 288, TFUE). La principal diferencia entre estos instrumentos europeos estriba en que mientras los reglamentos son directamente aplicables en los Estados miembros, las directivas requieren que el Estado las incorpore, las transponga al Derecho Nacional, para lo que se les concede un plazo. De acuerdo con jurisprudencia consolidada del TJUE, cuando un Estado miembro no ha traspuesto una directiva en el plazo de transposición, en virtud del denominado efecto directo, su contenido puede considerarse directamente aplicable. Así recogen esta jurisprudencia los manuales de Derecho Europeo y artículos que versan sobre normativa europea no transpuesta dentro del plazo de transposición⁸. Esto es relevante en la medida en que, como se verá, la no transposición de la normativa europea vigente por parte del Estado español no ha impedido su aplicación por parte de los tribunales.

La UE se ha dotado de diferentes instrumentos normativos conocidos como el SECA. Sin embargo, existió una evolución previa antes de llegar a la construcción de este sistema, cuyas características y deficiencias serán más comprensibles si se vuelve la vista atrás.

El papel desempeñado por la UE y la legislación europea son de suma importancia, ya que contienen los mínimos establecidos por la UE en materia de asilo que, como se verá, tienen impacto directo en cómo se produce la acogida en la CAPV en la medida en la que disponen los estándares a satisfacer por las administraciones públicas cuando acogen a las personas refugiadas en su territorio.

³ EASO, *An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals. A Judicial Analysis Produced by the International Association of Refugee Law Judges European Chapter under contract to EASO*, 2016, p. 50 y p. 54. Ejemplos de condiciones de detención o condiciones de acogida, entre los se recoge el caso *MSS c. Bélgica y Grecia*, que se verá más adelante.

⁴ Véase análisis de la jurisprudencia del TEDH relativo al artículo 3 del CEDH, *SPIJKERBOER*, 2017, pp. 1-5.

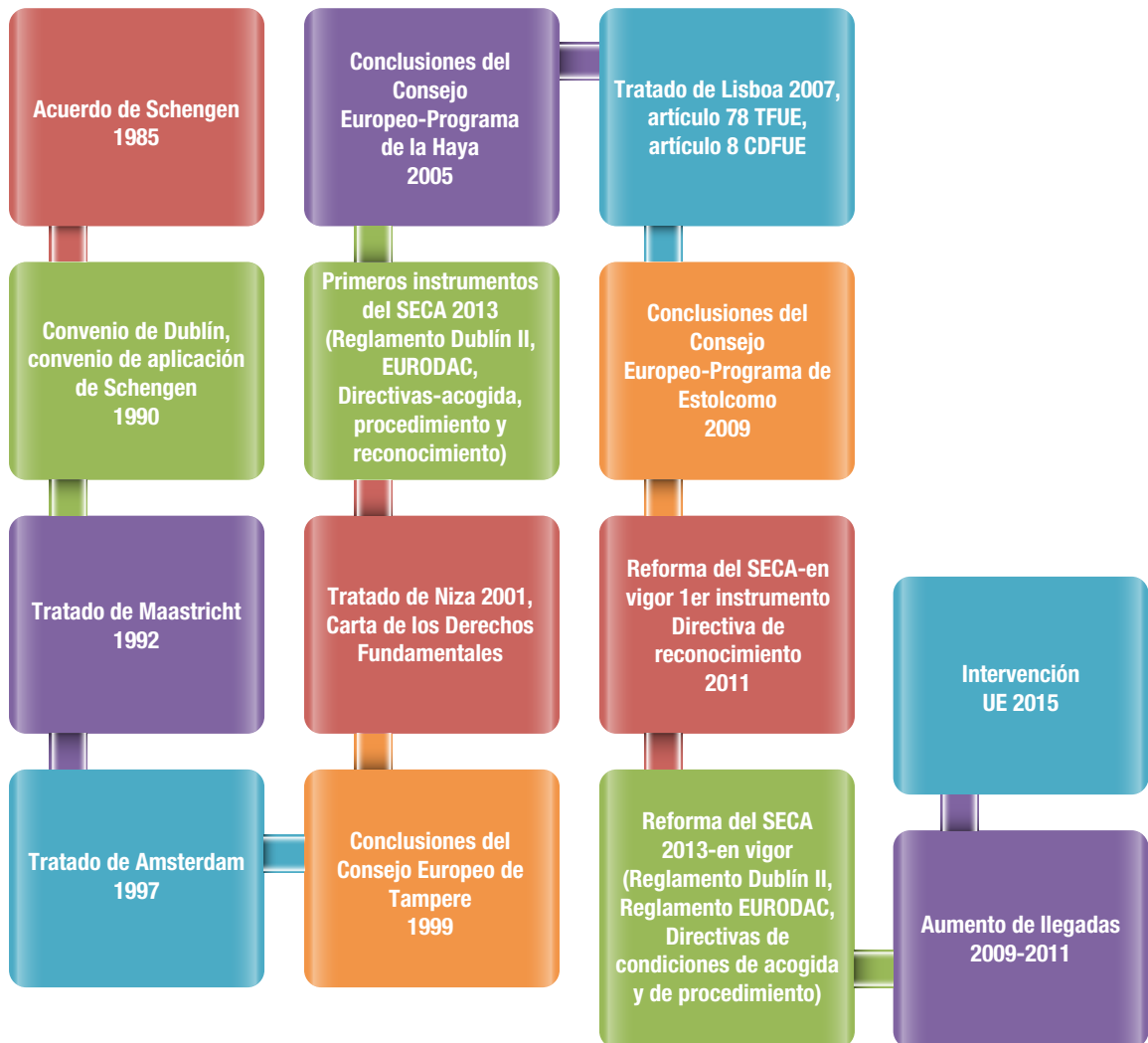
⁵ Por ejemplo, la *STEDH Khalifa y otros c. Italia*, Gran Sala, 15 de diciembre de 2016.

⁶ Por ejemplo, la *STEDH Sultani c. Francia*, Gran Sala, 20 de septiembre de 2007.

⁷ Por ejemplo, la *STEDH N.D. y N.T. c. España*, 3 de octubre de 2017.

⁸ BOBEK, 2014, p. 145: “The standard formula used by the Court for direct effect (of Directives) today includes three conditions (...) A provision of a directive may be directly effective if it is: (...) c) The Member State in question failed to implement the Directive by the end of the period prescribed therein or failed to implement the Directive correctly”. CRAIG, DE BÚRCA, 2011, p. 194: “The general principle is that the direct effect of a Directive operates from the deadline specified for the implementation of the Directive (...)”. En el mismo sentido, GIMENO, 2016.

Gráfico 1. Evolución del Derecho Europeo de Asilo e Inmigración (1985-2015)



El momento en el que la regulación del asilo comienza a cobrar protagonismo coincide con la firma del *acuerdo relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes*, firmado en Schengen el 14 de junio de 1985, conocido más comúnmente como “Acuerdo Schengen”. Este acuerdo consolidó el espacio europeo sin fronteras, en el que las personas pueden circular libremente, lo que hoy se conoce como Espacio Schengen. La ausencia de fronteras interiores acaba por poner de relieve la necesidad de proteger las fronteras exteriores de la UE y paulatinamente se comienza a apreciar la importancia de las personas nacionales de terceros países, colectivo del que forman parte también las personas refugiadas. El Acuerdo Schengen ha sido considerado como “*el primer impulso de la política de asilo y migración*” (Ordoñez Solís, 2017, p. 49) de la UE, sentando las bases para el posterior desarrollo de estas políticas.

Más tarde, en 1990, se firma el *Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas*, hecho en Dublín el 15 de junio de 1990, más conocido como **Convenio de Dublín**, el primer instrumento interna-

cional que determina al Estado como responsable de resolver las solicitudes de protección internacional presentadas en Europa. En este mismo año también se firma el [Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen](#), donde se encuentran las primeras medidas referentes al asilo con el objetivo de fomentar la armonización de las legislaciones nacionales.

Posteriormente, en 1992, el Tratado de Maastricht recoge el contenido del Convenio de Dublín. Como recuerda Ordoñez Solís, el contenido de este convenio, a pesar de haberse inscrito en el marco de la Convención de Ginebra, ha sido desde el principio criticado por su espíritu y su efectividad (Ordoñez Solís, 2017, p. 50). Asimismo, el Tratado de Maastricht perfila por primera vez las competencias de la Unión, “*el marco constitucional*” (Ordoñez Solís, 2017, p. 50) en materia de justicia y asuntos de interior, ámbito competencial de la UE en el que se sitúan las políticas de migración y asilo.

Hubo que esperar hasta el Tratado de Ámsterdam de 1997 para la “*comunitarización*” (Ordoñez Solís, 2017, p. 50) de la política de asilo, es decir, para que exista la competencia de la UE en la política de asilo y pueda ser abordada de forma conjunta en el seno de la UE. Gracias a ello, la Comisión Europea, siguiendo el programa político en materia de asilo e inmigración de Tampere promovido por el Consejo Europeo (posteriormente vendrían los de La Haya y Estocolmo), presenta las primeras propuestas legislativas que constituyen los primeros pasos en la construcción del SECA.

El conocido como programa de Tampere está recogido en las Conclusiones de la Cumbre del Consejo Europeo en esta ciudad finlandesa en el año 1999, en la que se sientan las bases del área de seguridad, libertad y justicia. El Consejo Europeo, como impulsor de las políticas de la Unión Europea, fija cuatro ejes de acción: 1) el fomento de la cooperación con los países de origen de las personas migrantes; 2) la creación del SECA; 3) las conclusiones de Tampere promueven un trato justo a las personas provenientes de terceros países e inciden en la necesidad de homogeneizar las legislaciones nacionales en lo que se refiere a las condiciones para su admisión y residencia en los Estados miembros; y 4) la necesidad de gestionar los flujos migratorios desde una perspectiva global que incida en las causas que las generan.

En el año 2000 se crea el sistema de registro de huellas dactilares EURODAC para el funcionamiento del Convenio de Dublín, mediante el [Reglamento \(CE\) n° 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema «EURODAC» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín](#).

Con estos precedentes, en el año 2001 se firmó el Tratado de Niza junto con el que se proclamó la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), que en su artículo 18 consagra el derecho de asilo. Hay que valorar positivamente la inclusión del asilo entre los derechos fundamentales proclamados por la UE. Se trata, como reconoce el ACNUR, de un tratamiento coherente con los principios humanitarios fundamentales que forman parte de la herencia europea en materia de derechos (ACNUR, 2016).

Asimismo, en estos años se sientan las bases de las normas que hoy componen el SECA:

- 1) El Convenio de Dublín es sustituido por el [Reglamento \(CE\) n° 343/2003 del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada por un nacional de un tercer país](#), conocido como Reglamento Dublín II. En él se establecen los criterios y mecanismos para la determinación del Estado miembro responsable de las solicitudes de protección internacional. Estos criterios son un elenco de circunstancias objetivas a través de las cuales se pretende asignar la responsabilidad a un Estado concreto. Estos criterios tienen en cuenta a los menores, los lazos familiares, y la dependencia de las personas vulnerables. Sin embargo, en caso de no resultar de aplicación ninguno de los criterios anteriores,

será el Estado miembro por cuya frontera se haya realizado la entrada irregular al territorio de la UE el que será responsable de la solicitud de protección internacional.

- 2) La *Directiva 2003/9/CE del Consejo de 27 de enero de 2003 por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros*.
- 3) La *Directiva 2004/83/CE del Consejo de 29 de abril de 2004 por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida*, sobre los requisitos para el reconocimiento del estatuto de refugiado y de otras formas de protección internacional.
- 4) La *Directiva 2005/85/CE del Consejo de 1 de diciembre de 2005 sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado*, que establece por primera vez unas normas mínimas acerca de los procedimientos de solicitud de protección internacional.

Estos instrumentos jurídicos de la UE son los primeros pasos de una política de asilo común a través de los que se pretende homogeneizar las legislaciones nacionales y establecer un mínimo común denominador a nivel de la UE. Es necesario señalar, como advierte Ordoñez Solís, que ya desde la elaboración de estos primeros instrumentos que componen el SECA este sistema fue fuertemente criticado, en concreto por un motivo que se revela hoy si cabe de forma más que evidente: el sistema no contempla vías de entrada a la UE de forma segura y legal, y no se ocupa de cómo se produce esa llegada (Ordoñez Solís, 2017, p. 48).

Finalmente, en 2007 se firma el Tratado de Lisboa, mediante el que “*se reordena y clarifica el marco constitucional del SECA*” (Ordoñez Solís, 2017, p. 53), no solo por otorgar competencias en esta materia de forma clara y concreta a las instituciones de la UE, sino también porque, gracias al artículo 6.2 del Tratado de la Unión Europea (TUE), la CDFUE, donde se recoge el derecho de asilo, que hasta entonces poseía un mero valor político, pasa a tener “*el mismo valor jurídico de los Tratados*”.

De esta manera, diversos preceptos del TFUE y el TUE (los que componen el vigente Tratado de Lisboa) prevén los diferentes elementos que integran la política de asilo de la UE, que será en todo caso una competencia compartida entre los Estados miembros y la UE, de acuerdo con el artículo 3.2.j) del TUE.

Estos preceptos son:

- El artículo 67.2 del TFUE, que encomienda a las instituciones de la UE el desarrollo de una política europea común de asilo, siempre dentro del respeto al Derecho Internacional.
- El artículo 78 del TFUE, que especifica la competencia para el desarrollo de una política de asilo mediante la construcción del SECA, mencionando los diferentes aspectos que lo componen (determinación del Estado responsable, condiciones de acogida, requisitos para el reconocimiento y procedimiento), y que prevé la posibilidad de establecer mecanismos de emergencia que permitan distribuir a las personas solicitantes de protección internacional entre los Estados miembros.
- Por último, el artículo 80 del TFUE, que señala que esta política de la UE deberá guiarse por los principios de responsabilidad y solidaridad.

La UE, haciendo uso de estas bases competenciales, en el año 2013 procedió a la reforma de todos los instrumentos que componen el SECA con el objetivo de dar “*digno cumplimiento*” (Ordoñez Solís,

2017, p. 55) a la Convención de Ginebra. Por tanto, el SECA vigente actualmente está compuesto por las siguientes normas:

Normas del actual SECA

El SECA trata de establecer qué Estado de la UE es el responsable de examinar la solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, conocido también como normativa Dublín III o sistema de Dublín III, dispuesto en el *Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida* (Reglamento de Dublín). El criterio más común de aplicación es el del primer Estado de entrada.

Además, el Reglamento de Dublín prevé los derechos que deben ser respetados por los Estados miembros en el examen de tal solicitud (derecho a la información, entrevista personal, garantías para menores, procedimiento familiar, expedición de documentos de residencia y visados, internamiento, etc.). Como se ha dicho anteriormente, este examen es fundamental para determinar si la persona solicitante se encuentra comprendida por la definición de persona refugiada establecida por la Convención de Ginebra.

Para la aplicación efectiva del Reglamento de Dublín y para facilitar la determinación del primer Estado responsable, el legislador europeo adoptó una reforma del sistema EURODAC mediante el *Reglamento (UE) n° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 relativo a la creación del sistema «EURODAC» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) 604/2013*. En la actualidad, la toma de las huellas dactilares de los solicitantes de protección internacional representa un requisito para entrar al examen de la solicitud de protección internacional. La aplicación conjunta de estos dos reglamentos de la UE contribuye a registrar el Estado miembro de entrada de las personas refugiadas en la UE y el consiguiente estudio de su solicitud de protección internacional por parte del Estado correspondiente.

Por otro lado, el SECA prevé unas normas acerca de los procedimientos que han de seguir las personas solicitantes de protección internacional contenidas actualmente en la *Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición)*. Esta directiva fija las normas de todo el procedimiento de solicitud de asilo, incluidas las relativas a la presentación de la solicitud, su examen, la asistencia a los solicitantes, las vías de recurso, las condiciones en las que el recurso permite al solicitante permanecer en el territorio, las medidas procedentes en caso de fuga del solicitante o el procedimiento aplicable a la reiteración de solicitudes, entre otros. Esta norma establece, por tanto, el procedimiento de solicitud de protección internacional que deben seguir las personas refugiadas.

En tercer lugar, la *Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida*. Esta directiva contiene disposiciones que tienen como finalidad lograr un estatuto uniforme de la protección internacional, sea este el estatuto de refugiado o el de la protección subsidiaria. Para ello, establece las condiciones en las que se deben encontrar estas personas para que se les reconozca la protección internacional en cualquiera de sus dos formas.

En cuarto lugar, 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 (texto refundido)*

(Directiva 2013/33/UE o Directiva de Condiciones de Acogida). Esta directiva contempla la provisión de determinadas condiciones de acogida a los solicitantes de protección internacional. Asimismo, asegura el acceso de los solicitantes a alojamiento, alimentos, asistencia sanitaria y empleo, así como a la atención médica y psicológica, entre otras.

Por último, señalar que esta normativa europea no ha sido transpuesta en el Derecho Español y, teniendo en cuenta lo previamente señalado acerca de la aplicación directa de las directivas una vez expirado el plazo de transposición, podemos considerar que son directamente aplicables en el Estado español.

1.2.2.2. La respuesta de las instituciones de la UE a la denominada “Crisis de las personas refugiadas”⁹⁹

Tabla 2. Cifras de llegadas a Grecia e Italia¹⁰, 2010-2015

| Illegal border crossings into the EU 2009-2016 Source: Frontex ²⁴ | | | | |
|---|--------------------------------|-------------------------------|----------------|-----------|
| | Eastern Med. route (Greece) | Central Med. route (Italy) | Other routes* | Total* |
| 2009 | 39,975 65 % | 11,043 18 % | 10,242 17 % | 61,260 |
| 2010 | 55,688 84 % | 4,450 7 % | 6,245 9 % | 66,383 |
| 2011 | 57,000 43 % | 64,300 49 % | 9,800 8 % | 131,100 |
| 2012 | 37,200 61 % | 15,200 25 % | 8,200 14 % | 60,500 |
| 2013 | 24,800 32 % | 45,300 58 % | 8,600 11 % | 78,700 |
| 2014 | 50,800 22 % | 170,700 74 % | 9,300 4 % | 230,800 |
| 2015 | 885,400 84 % | 154,000 15 % | 10,000 1 % | 1,049,400 |
| 2016 | 182,534 49 % | 181,126 48 % | 10,658 3 % | 374,318 |

Entre los años 2009 y 2016, tal y como se puede apreciar en la tabla, se comienzan a producir llegadas numerosas a las costas griegas primero, donde se comienzan a dar los primeros signos de colapso en el sistema de asilo y en el sistema de acogida, y posteriormente a Italia.

Un ejemplo de la situación en Grecia son las sentencias STEDH *MSS c. Bélgica y Grecia*, Gran Sala, 21 de enero de 2011, del TEDH; STJUE, asuntos acumulados, *N. S. contra Secretary of State for the Home Department* (C-411/10), Gran Sala, 21 de diciembre de 2011, y STJUE *M. E. y otros contra Refugee Applications Commissioner y Minister for Justice, Equality and Law Reform* (C-493/10), Gran Sala, 21 de diciembre de 2011 (Ordóñez Solís, 2017, p. 60). Estos casos versan sobre personas solicitantes de protección internacional que se encontraban en Bélgica y son transferidas a Grecia. De acuerdo con las reglas del Reglamento de Dublín, es Grecia el Estado responsable de las solicitudes de protección internacional, al haber sido el primer Estado de entrada a la UE.

En estos casos, tanto el TEDH como el TJUE sostienen que, dada la situación del sistema de acogida y de asilo en Grecia, Bélgica no podía desconocer el alto riesgo que existía para las personas solicitantes

de ser expuestas a una situación que alcanzó la severidad de suponer tortura o trato inhumano y degradante prohibido tanto por el mencionado artículo 3 del CEDH, como por el artículo 4 de la CDFUE¹¹.

Por tanto, en virtud de las obligaciones impuestas por ambas disposiciones, que proscriben la tortura y el trato inhumano o degradante, Bélgica debería haberse hecho cargo de las solicitudes de estas personas en lugar de aplicar la regla de Dublín al tener conocimiento del riesgo que existía para ellas.

Es por este motivo que en el año 2011 se suspende la aplicación del Reglamento de Dublín a Grecia y, por tanto, se suspenden los traslados de personas solicitantes de protección internacional a este Estado miembro, aunque, de acuerdo con las reglas del Reglamento de Dublín, hubiera sido el Estado responsable de las solicitudes.

Así, estos casos, en el año 2011 contribuyen a visibilizar la situación de bloqueo en el sistema de asilo y las condiciones de acogida que comienzan a darse en Grecia, país que junto a Italia recibe el mayor número de llegadas en estas fechas.

Asimismo, el incremento incesante de muertes en el mar Mediterráneo de personas que tratan llegar a Europa ocupa diariamente las portadas de los periódicos, con tragedias como las de Lampedusa en octubre de 2013 o la foto del pequeño Aylan en 2015, que contribuirían a instar a las instituciones de la Unión y a sus Estados miembros a reaccionar.

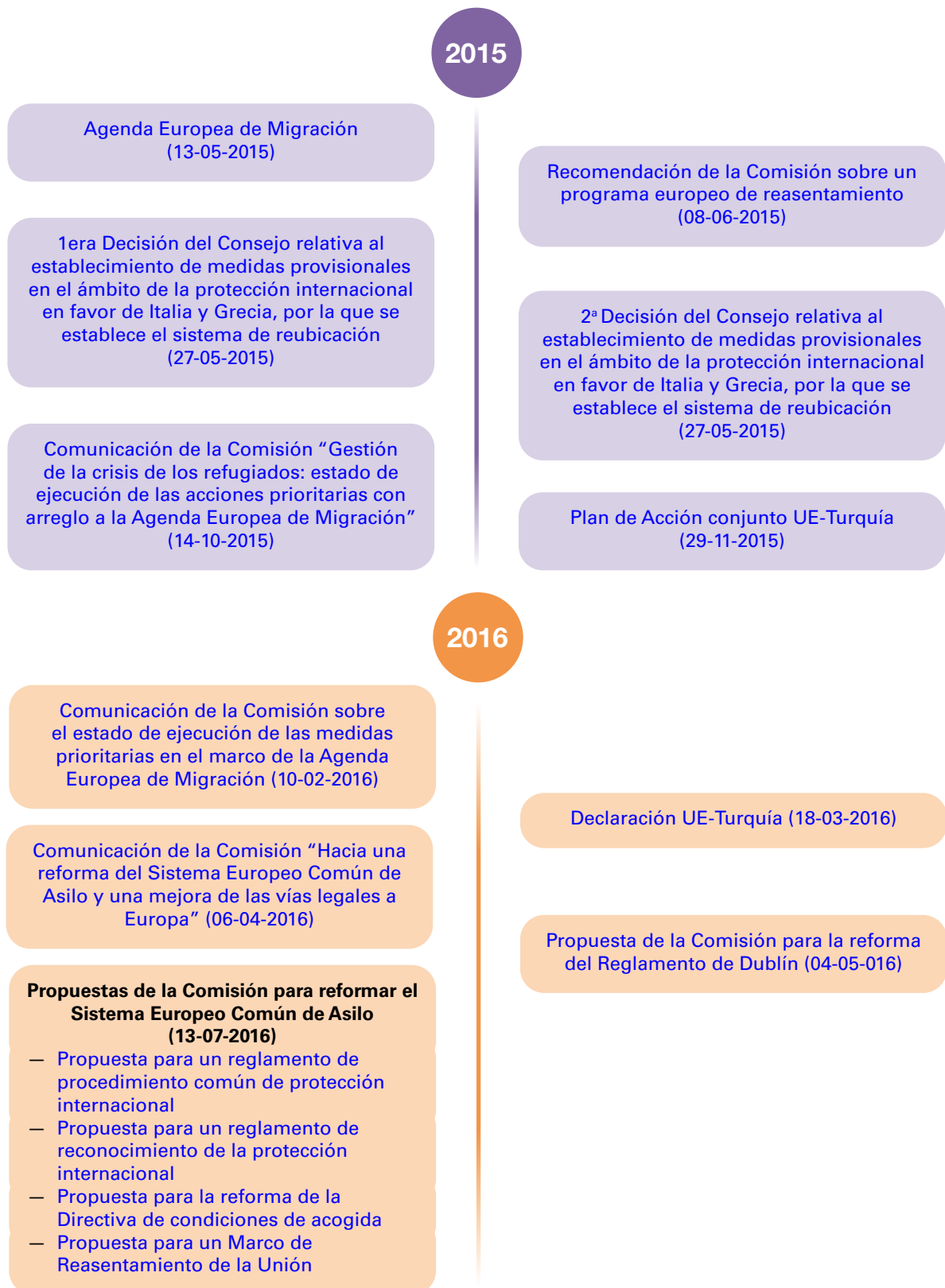
Es en este momento cuando las instituciones de la UE reconocen la necesidad de mejorar el SECA y ponen sobre la mesa una serie de propuestas legislativas para su reforma, así como otras medidas extraordinarias tales como los programas de reubicación y reasentamiento, que serán explicados en el capítulo III de este trabajo, y la iniciativa de establecer un sistema estable de reasentamiento en la UE.

La pertenencia de España a la UE hace que la competencia en materia de asilo y migración esté compartida entre la UE y España, lo que tiene su impacto en cómo se gestiona la llegada y la acogida de las personas refugiadas a España, y posteriormente a la CAPV. La regulación europea debe aplicarse en todos los Estados miembros y ello tiene su reflejo en las actuaciones exigibles a las instituciones públicas para garantizar la acogida de las personas refugiadas y sus derechos que, como se verá a la hora de examinar los estándares de acogida, provienen del Derecho de la UE.

A continuación, se recogen en un gráfico las iniciativas y pronunciamientos más importantes de las instituciones europeas.

¹¹ *En la STEDH MSS c. Bélgica y Grecia*, Gran Sala, 21 de enero de 2011, el fallo condena a Bélgica y Grecia por violación del artículo 3 CEDH, p. 89: “Holds, by fifteen votes to two, that there has been a violation by Belgium of Article 3 of the Convention because, by sending him back to Greece, the Belgian authorities exposed the applicant to detention and living conditions in that State that were in breach of that Article”. En la STJUE de los asuntos acumulados, *N.S contra Secretary of State for the Home Department* (C-411/10), Gran Sala, 21 de diciembre de 2011, y la STJUE *M. E. y otros contra Refugee Applications Commissioner y Minister for Justice, Equality and Law Reform* (C-493/10), Gran Sala, 21 de diciembre de 2011, el fallo prevé que “El artículo 4 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea debe interpretarse en el sentido de que incumbe a los Estados miembros, incluidos los órganos jurisdiccionales nacionales, no trasladar a un solicitante de asilo al «Estado miembro responsable» en el sentido del Reglamento n° 343/2003 cuando no puedan ignorar que las deficiencias sistemáticas del procedimiento de asilo y de las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo en ese Estado miembro constituyen motivos serios y acreditados para creer que el solicitante correrá un riesgo real de ser sometido a tratos inhumanos o degradantes en el sentido de aquella disposición”.

Gráfico 2. La respuesta de la UE



2017

Comunicación de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad sobre la Migración en la ruta del Mediterráneo Central. Gestionar los flujos, salvar vidas en el mar (25-01-2017)

Plan de Acción para la Ruta del Mediterráneo Central en apoyo de Italia, reducir la presión en el Mediterráneo y aumentar la solidaridad (04-07-2017)

Informe de la Comisión sobre progreso de la Agenda Europea de Migración (15-11-2017)

Comunicación de la Comisión "Protección de los menores migrantes" (12-04-2017)

Comunicación de la Comisión relativa al cumplimiento de la Agenda Europea de Migración (27-09-2017)

Contribución de la Comisión al debate temático de los líderes de la UE sobre el futuro de la dimensión externa e interna de la política migratoria (07-12-2017)

2018

Informe de progreso de la Agenda Europea de Migración (14-03-2018)

Conclusiones del Consejo Europeo sobre migración (28-06-2018)

Propuestas de la Comisión en el debate del Estado de la Unión centradas en el retorno y el refuerzo del control de las fronteras exteriores de la UE (12-09-2018)

Informe de progreso de la Agenda Europea de Migración (16-05-2018)

Documentos de la Comisión sobre los centros controlados y las plataformas regionales de desembarco propuestas por el Consejo Europeo (24-07-2018)

1. La Agenda Europea de Migración: medidas de emergencia (vías legales y seguras, puntos críticos o *hotspots*, misiones de salvamento y lucha contra tráfico de personas) y el objetivo de diseñar una política de asilo firme (Comunicación de 13 de mayo de 2015)

Es en este contexto del año 2015 en el que la Comisión Europea presenta el documento fundamental con las líneas generales en materia de asilo y migración: la Agenda Europea de Migración. En esta agenda se encuentran las medidas principales de la UE y comprende, por un lado, la respuesta inmediata a prestar en el momento de su presentación y, por otro lado, los 4 ejes principales de la política europea de inmigración para el futuro.

— Medidas para la respuesta inmediata:

- Incrementar la capacidad de las operaciones conjuntas de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX) para luchar contra las redes de tráfico de personas en el Mediterráneo.
- Activar un sistema de emergencia, que posteriormente acabará traducándose en el conocido programa de reubicación.
- Instaurar puntos críticos o *hotspots* en los Estados miembros de primera línea (Italia y Grecia), bajo la coordinación de FRONTEX, la Oficina Europea para el Asilo (EASO), EUROPOL y la Comisión Europea, para identificar, registrar y tomar las huellas de las personas que llegan.
- Establecer un programa de reasentamiento dotado con 50 millones de euros con el objetivo de trasladar de forma segura y legal a 20.000 personas.
- Incrementar la cooperación y las políticas de desarrollo regional en aquellos países clave de África, tanto de origen como de tránsito, de las personas que llegan a Europa.

— La Política Europea de Migración para el futuro gira en torno a 4 ejes:

- 1) *Reducir los incentivos para la migración irregular.* Entre otras medidas, la Comisión Europea contempla tratar de fortalecer la política de retorno de las personas que no sean susceptibles de recibir protección internacional, así como impulsar la asociación con terceros países africanos, tanto para asegurar la política de retorno como para luchar contra el tráfico de personas. Para ello serán claves tanto FRONTEX como las delegaciones de la UE en los países tanto de origen como de tránsito.
- 2) *Una política de asilo firme.* La Comisión Europea se proponía revisar profundamente el SECA, en especial el Reglamento de Dublín, y supervisar la aplicación de la normativa tanto para evitar abusos como para llevar a cabo una reflexión acerca de la posibilidad de instaurar un sistema de decisión único en materia de asilo, con el objetivo de garantizar la igualdad de trato de las personas solicitantes en toda la UE.
- 3) *Salvar vidas y hacer seguras las fronteras exteriores,* para lo que juega de nuevo un papel esencial FRONTEX, tanto para el salvamento de personas en el mar como para la vigilancia de las fronteras exteriores de la UE.
- 4) *Una nueva política sobre migración legal.* Para ello se plantea la revisión de la Directiva de la Tarjeta Azul, que está dirigida a personas nacionales de terceros Estados con altas cualificaciones, así como la creación de una plataforma que ponga en contacto a empresas, personas extranjeras, sindicatos y Estados miembros. En esta nueva política de migración legal se propone también el incremento de la ayuda al desarrollo en los países de origen.

Estos cuatro ejes son los que guían la acción de la UE en esta materia y este documento continúa siendo la referencia a la hora de abordar las diferentes propuestas de la Comisión Europea.

A continuación se detallará de forma breve el contenido de los elementos más relevantes de la respuesta de la UE, en especial la reforma del SECA, los sistemas de reubicación, reasentamiento y otras vías legales y seguras de llegada a la UE, y la dimensión exterior de la política migratoria y de asilo.

2. **La consolidación de los *hotspots*, primeras evaluaciones de la aplicación del SECA en los Estados miembros y contactos con Turquía para el plan conjunto** (*Comunicación de 14 de octubre de 2015*)

La Comisión Europea informa de que se consolida el enfoque sobre los “*puntos críticos*” o *hotspots* en Grecia e Italia, y de que se llevan a cabo los primeros traslados tanto del sistema de reubicación como de reasentamiento. Por otro lado, la Comisión Europea se propone evaluar el grado de cumplimiento por los Estados miembros de las normas del SECA. Para ello, inicia y sigue adelante con los procedimientos de infracción contra Estados miembros por la falta de transposición o la transposición defectuosa de los diferentes elementos normativos del SECA. En cuanto a la dimensión exterior de la política migratoria y de asilo de la UE, la Comisión Europea informa de que está ultimando los detalles para el Plan de Acción conjunto con Turquía, así como del inicio de los contactos con Libia para articular una colaboración semejante. Por último, se informa de las misiones navales en el Mediterráneo (operaciones Tritón, Poseidón y Sophia), que persiguen principalmente dos objetivos: el control fronterizo y la vigilancia de las redes de tráfico de personas, y el salvamento de personas.

3. **Plan de Acción Conjunto UE-Turquía**

Este plan de acción implica la asunción de obligaciones recíprocas por parte de la UE y de Turquía. Por un lado, la UE se compromete a la apertura y progreso en las negociaciones sobre la adhesión de Turquía a la UE, a la liberalización del acceso a visados para sus nacionales y al apoyo financiero, entre otros, a través del Mecanismo para los refugiados en Turquía. Por su parte, Turquía cooperará con la UE en la gestión de la crisis creada por la situación en Siria. Su cooperación consistirá en contribuir al control de los flujos migratorios hacia la UE, así como a la contención de la inmigración irregular. Por último, se informa del avance en el desarrollo y conclusión de acuerdos de readmisión entre la UE y Turquía, con el objetivo de facilitar el retorno de personas que no son acreedoras de la protección internacional.

4. **Hacia la reforma del sistema de migración en la UE: esfuerzos en materia de reubicación y reasentamiento, cooperación con terceros países y refuerzo de la vigilancia fronteriza** (*Comunicación de 10 de febrero de 2016*)

En esta comunicación la Comisión Europea presenta las líneas generales de su acción política en el marco de la política migratoria y de asilo para el año 2016. En su introducción describe sus objetivos para dicho año: “...en 2016 *necesitaremos reforzar radicalmente el sistema de migración de la UE, pasando de abordar las consecuencias de unos flujos caóticos e irregulares de personas a una verdadera preparación para gestionar tales movimientos y para dotarnos de unos medios gestionados y legales de entrada para las personas necesitadas de protección, pero, al mismo tiempo, identificando y retornando rápida y eficazmente a quienes no tengan derecho de estancia en la Unión Europea*¹²” (párrafo bastante ilustrativo de la situación del momento y del cariz de las iniciativas a proponer). La Comisión Europea incide en la necesidad de estabilizar y continuar con la creación de “puntos críticos” en los puntos de llegada de las costas griegas e italianas. Asimismo, hace especial hincapié en la continuación de los esfuerzos en materia de reubicación y reasentamiento. La Comisión Europea continúa urgiendo a los Estados miembros a cumplir sus compromisos. Asimismo, en línea con la propuesta normativa acerca de FRONTEX, la Comisión apuesta por reforzar la capacidad y la operatividad de dicho cuerpo mediante el que “*umentará sustancialmente la eficacia de los*

¹² Comunicación de 10 de febrero de 2016, p. 2.

controles en las fronteras exteriores...”, apoyando así “el llamamiento de los dirigentes que desean acelerar la creación de la nueva Guardia Europea de Fronteras y Costas (FRONTEX)¹³”.

Además, la Comisión Europea se centra en gran medida en el refuerzo de la cooperación con terceros países (Argelia, Marruecos, Afganistán, Bangladesh, países del África subsahariana) para incrementar el retorno de los migrantes irregulares que no necesitan protección internacional. Asimismo, informa del mantenimiento de los contactos con Turquía, Libia y la continuación del apoyo financiero en forma de ayuda humanitaria a Siria. Por último, la Comisión Europea acepta alinearse con los objetivos e iniciativas impulsadas por el Consejo Europeo en la cumbre de la Valetta en Malta en su reunión con países africanos: “La Cumbre de La Valetta sobre Migración reunió en noviembre de 2015 a Jefes de Estado y de Gobierno de Europa y África para reforzar la cooperación en materia de migración entre los países de origen, de tránsito y de destino, y subrayó la necesidad de aumentar los esfuerzos para reducir la migración irregular e incluir la migración regular en la cooperación al desarrollo y de acordar medidas concretas que deben aplicarse hasta finales de 2016¹⁴”.

5. Declaración UE-Turquía

El acuerdo prevé que todas las personas migrantes irregulares que lleguen a Grecia desde el 20 de marzo de 2016 sean devueltas a Turquía. Por cada persona siria que sea retornada a Turquía desde Grecia, una persona siria será trasladada de Turquía a la UE. Turquía se compromete a evitar que se creen nuevas rutas de llegada. A cambio, se ofrece el avance en las negociaciones para la adhesión de Turquía a la UE, la liberalización de los visados de sus nacionales y el pago en dos fases de 6.000 millones de euros a Turquía siempre que se cumplan los términos del acuerdo.

6. La propuesta de la Comisión para la reforma del SECA y para un sistema de reasentamiento (Comunicación de 6 de abril de 2016)

Esta comunicación es la apuesta legislativa de la Comisión Europea para reformar el SECA y para presentar por primera vez una propuesta para el establecimiento de un sistema estable de reasentamiento en el seno de la UE.

En este sentido, la Comisión Europea sostiene que, de acuerdo con “las conclusiones del Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero y de 17 y 18 de marzo, es el momento de avanzar en la reforma del marco actual de la UE a fin de garantizar una política de asilo humana y eficiente. Se observan carencias estructurales y deficiencias importantes en el diseño y la aplicación de la política europea de asilo y migración, que la crisis ha puesto de manifiesto. Ha llegado el momento de que la UE cree los instrumentos necesarios para gestionar mejor los flujos migratorios a medio y largo plazo, con arreglo al enfoque establecido en la Agenda Europea de Migración. El objetivo global es pasar de un sistema que por su diseño o por una aplicación deficiente asigna una responsabilidad desproporcionada a determinados estados miembros y alienta los flujos migratorios irregulares e incontrolados a otro más justo que ofrezca itinerarios seguros y ordenados hacia la UE a los nacionales de países terceros necesitados de protección o que puedan contribuir al desarrollo económico de la UE. La UE necesita un sistema sólido y eficaz para una gestión de la migración sostenible de cara al futuro que sea justo tanto para las sociedades de acogida y los ciudadanos de la UE como para los nacionales de terceros países y los países de origen y de tránsito. Para que funcione, este sistema debe ser integral y estar basado en los principios de responsabilidad y solidaridad¹⁵”.

¹³ Comunicación de 10 de febrero de 2016, p. 15.

¹⁴ Comunicación de 10 de febrero de 2016, p. 8.

¹⁵ Comunicación de 6 de abril de 2016, p. 2.

Asimismo, la Comisión Europea, en especial referencia al funcionamiento del sistema de Dublín, cuya regla del primer Estado de entrada ha sentenciado de alguna manera a los Estados que son frontera exterior de la UE, señala que: *“la crisis ha puesto de manifiesto deficiencias en la concepción y aplicación del sistema, y de las «disposiciones de Dublín» en particular (...) el sistema de Dublín no fue concebido para garantizar un reparto de responsabilidad sostenible en relación con los solicitantes de asilo en toda la UE, una deficiencia que ha quedado de manifiesto en la actual crisis. En la práctica, el principal criterio para determinar quién es responsable del examen de las solicitudes de asilo en la UE es la entrada irregular a través del territorio de un Estado miembro”*¹⁶.

La Comisión Europea aborda también la desigualdad de trato de las personas solicitantes de protección internacional que se produce por la aplicación dispar de las directivas sobre procedimiento, reconocimiento y condiciones de acogida, dando lugar en muchos casos al aumento de los movimientos secundarios y, por lo tanto, frustrando una aplicación idealmente homogénea de las reglas del SECA.

Los movimientos secundarios se traducen en que las personas solicitantes, tras haber sido identificadas, registradas e incluso haberles sido otorgada la protección internacional, se desplazan a otro Estado miembro diferente. Algunos definen este hecho como la *“búsqueda del país de asilo más favorable”* (Garlick, 2016): *“El Sistema Europeo Común de Asilo se caracteriza también por la diferencia de trato respecto de los solicitantes de asilo, en particular en cuanto a la duración de los procedimientos de asilo y las condiciones de acogida en los Estados miembros, una situación que, a su vez, constituye un incentivo a los movimientos secundarios. Estas divergencias obedecen en parte a las disposiciones, a menudo de carácter discrecional, que figuran en la Directiva sobre los procedimientos de asilo y la Directiva sobre las condiciones de acogida. Por otra parte, mientras que la Directiva sobre los requisitos para el reconocimiento establece las normas para el reconocimiento y la protección que se ofrece a nivel de la UE, en la práctica, los índices de reconocimiento varían, a veces sustancialmente, entre los distintos Estados miembros. Se observa asimismo una falta de convergencia en lo que respecta a las decisiones por las que se concede el estatuto de refugiado (que se otorga a personas que huyen de la persecución) o el estatuto de protección subsidiaria (que se otorga a personas que huyen del riesgo de daños graves, incluidos los casos de conflictos armados) a los solicitantes que proceden de un país de origen determinado. Esta divergencia ha alentado asimismo los movimientos secundarios, al igual que las variaciones en la duración de los permisos de residencia, así como en el acceso a la asistencia social y la reagrupación familiar”*¹⁷.

Basándose en este examen de la situación, la Comisión Europea procede a realizar una serie de propuestas legislativas para la reforma del Reglamento de Dublín, la Directiva de Procedimiento, la Directiva de Reconocimiento y la Directiva de Condiciones de Acogida. Asimismo, se propone por primera vez un sistema estructurado de reasentamiento en el seno de la UE. Por último, la Comisión Europea incide nuevamente en la necesidad de abrir más vías legales y seguras como el reasentamiento, así como continuar consolidando la cooperación con terceros países.

7. Un marco estable de colaboración con terceros países para el control de los flujos migratorios y las causas de las migraciones: el Marco de Asociación con Terceros Países (Comunicación de 25 de enero de 2017)

La Comisión Europea, a través de su alta representante para asuntos exteriores de la Unión, Federica Mogherini, ha establecido un *marco de asociación* con terceros países en materia de migración

¹⁶ Comunicación de 6 de abril de 2016, pp. 3-4.

¹⁷ Comunicación de 6 de abril de 2016, p. 6.

para fomentar la cooperación con los países del norte de África, el lanzamiento de operaciones de salvamento y de lucha contra el tráfico de personas para salvar vidas en el mar (operaciones Tritón y Sophia), así como para consolidar la red de cooperación entre Estados miembros SEAHORSE que se dedican igualmente a la lucha contra el tráfico de personas. Por último, la Alta Representante apela a incrementar la presencia de la Unión en el Mediterráneo, personificada por la Guardia Europea de Costas y Fronteras, especialmente en la ruta del Mediterráneo central, que es donde se produjo un mayor número de muertes. Refiere, asimismo, las labores de salvamento que en aquel momento nueve ONG comienzan a realizar. Además, se toma nota de los primeros pasos en la cooperación con la guardia costera libia.

8. Primera propuesta de proyectos piloto de migración legal y de patrocinio privado y continuación del programa de reubicación para todas las personas elegibles (*Comunicación de 27 de septiembre de 2017*)

En esta comunicación se produce la primera mención acerca de los proyectos piloto de migración legal y un proyecto piloto de patrocinio privado liderado por EASO. Asimismo, la Comisión Europea informa del avance dispar de las negociaciones para la reforma del SECA, vuelve a incidir en la necesidad de intensificar los esfuerzos en materia de reubicación y, en cuanto al reasentamiento, la Comisión Europea propone a los Estados miembros un nuevo objetivo de personas a reasentar. También informa de los progresos en el fomento de la cooperación con terceros países (Turquía y Libia, principalmente).

9. Continuando esfuerzos en reubicación, asistencia financiera a terceros países de acogida, refuerzo de la vigilancia en las fronteras exteriores y cooperación con ACNUR para la evacuación de personas desde Libia (*Comunicación de 15 de noviembre de 2017*)

En esta nueva comunicación la Comisión Europea informa del número de llegadas por las distintas rutas tanto por el Mediterráneo como por los Balcanes. Asimismo, señala la continuación del apoyo financiero y de cooperación con Jordania y Líbano para la acogida de personas migrantes y refugiadas, así como para incrementar los esfuerzos en materia de reasentamiento. En cuanto a la reubicación, insta a los Estados miembros a proceder con rapidez a cumplir sus compromisos en este ámbito. Además, la Comisión Europea continúa incidiendo en la cooperación y apoyo a la guardia costera libia para el salvamento y la lucha contra las redes de tráfico de personas en el Mediterráneo. Por otra parte, la Comisión Europea se mantiene firme en su exigencia de dotar de mayor capacidad y recursos humanos a la Guardia Europea de Costas y Fronteras para el desarrollo de sus funciones, especialmente para acelerar el retorno de las personas que no sean elegibles para la protección internacional. Por último, informa de la cooperación constante y cercana con el ACNUR para la evacuación de personas desde Libia y reitera la invitación ya realizada en la anterior comunicación a los Estados miembros a mostrar interés por los proyectos piloto tanto de migración legal como de patrocinio privado.

10. La contribución de la Comisión al debate temático de los líderes de la UE sobre el futuro de la dimensión externa e interna de la política migratoria (*Comunicación de 7 de diciembre de 2017*)

En este documento la Comisión Europea hacía un inventario del estado de las negociaciones hasta aquel momento y planteaba su propósito de que para finales de primer semestre de 2018 se alcanzasen acuerdos políticos sobre la mayoría de las propuestas.

11. La Comisión insta a los Estados miembros y al Parlamento Europeo a completar la reforma del SECA cuanto antes (*Comunicación de 14 de marzo de 2018*)

La Comisión Europea reitera la hoja de ruta presentada para alcanzar un acuerdo en la reforma del SECA. En esta última comunicación vuelve a señalar que la construcción de un sistema de asilo fuerte e integral es más importante que nunca, un sistema que sea resistente a futuras crisis y en el que la solidaridad y la responsabilidad estén en la base de todo el sistema. Por ello, la Comisión Europea subraya la necesidad de que se acuerde de una vez la reforma y se continúe dando los pasos hacia su aprobación.

12. La propuesta de las plataformas de desembarco y de los centros controlados (*Conclusiones del Consejo Europeo de los días 28 y 29 de junio de 2018*)

En esta cumbre los Estados miembros ponen encima de la mesa la propuesta de las “plataformas regionales de desembarco” y los “centros controlados”, e instan a la Comisión Europea a reflexionar sobre estas iniciativas y a realizar una propuesta en un plazo corto de tiempo. Hay que tener en cuenta que estas cuestiones se plantean en el contexto de la decisión de las autoridades italianas de cerrar sus puertos a los barcos de las ONG de salvamento en el Mediterráneo, y por la reticencia de otros Estados miembros a autorizar el desembarco en sus puertos, así como por la falta de una regla clara al respecto en virtud del Derecho del Mar, tal y como señala [Efthymios Papastavridis](#) (Papastavridis, 2018).

En concreto, esta es la conclusión en materia de migración que los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Consejo Europeo adoptaron para justificar las iniciativas mencionadas: *“Con el fin de desbaratar definitivamente el modelo de negocio de los traficantes de personas, y evitar así la trágica pérdida de vidas, es necesario eliminar los incentivos que empujan a las personas a embarcarse en travesías peligrosas. Para ello hay que adoptar un nuevo planteamiento a partir de acciones comunes o complementarias entre los estadosmiembros sobre el desembarque de las personas que se rescatan en las operaciones de búsqueda y salvamento. En ese contexto, el Consejo Europeo pide al Consejo y a la Comisión que estudien con prontitud el concepto de plataformas regionales de desembarque, en estrecha cooperación con los terceros países correspondientes, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Estas plataformas deben funcionar distinguiendo cada situación particular, respetando plenamente el Derecho internacional y sin crear un efecto llamada.*

En el territorio de la UE, de conformidad con el Derecho internacional, es preciso hacerse cargo de las personas a las que se rescata, partiendo de un esfuerzo compartido, trasladándolas a centros controlados establecidos en estados miembros, solo de manera voluntaria, en los que una tramitación rápida y segura permitiría, con el pleno apoyo de la UE, hacer una distinción entre los migrantes irregulares, a los que se retornará, y las personas necesitadas de protección internacional, a las que se aplicará el principio de solidaridad. Todas las medidas en el contexto de dichos centros controlados, también la reubicación y el reasentamiento, se aplicarán de manera voluntaria, sin perjuicio de la reforma de Dublín”¹⁸.

13. Propuestas de la Comisión sobre los centros controlados y las plataformas regionales de desembarco (*Documentos de la Comisión de 4 de julio de 2018*)

La Comisión Europea matiza las propuestas realizadas por el Consejo Europeo ofreciendo apoyo financiero y operativo para los Estados miembros voluntarios que decidan establecer los centros controlados y ser las plataformas de desembarco en la UE. El centro controlado persigue el objetivo de identificar,

¹⁸ Apartados 5-6 del documento de [Conclusiones](#).

tomar huellas y procesar rápidamente, en un plazo de 4 a 8 semanas, a las personas que lleguen. De esta forma será posible retornarlas con el apoyo de FRONTEX en caso de que su situación no responda a la de una persona con necesidad de protección internacional. Si por el contrario fuera elegible para la protección internacional, se propone su reubicación en otro Estado miembro.

Por su parte, la plataforma de desembarco perseguiría un doble objetivo. Por un lado, asegurar que las personas rescatadas en el mar puedan desembarcar en un lugar seguro y con pleno respeto al Derecho Internacional en referencia a la protección de sus derechos fundamentales y al cumplimiento del principio de no devolución. Por otro lado, tras el desembarco, las personas rescatadas serían asistidas por el ACNUR y la OIM, que ofrecerían diferentes soluciones a su situación, dependiendo de su elegibilidad o no para la protección internacional; con ello se prevendría el denominado efecto llamada.

En todo caso, estas plataformas deben cumplir con el Derecho Internacional del Mar, por lo que la Comisión Europea invita a los Estados miembros a ratificar el [Convenio Internacional sobre Salvamento Marítimo, 1989, hecho en Londres el 28 de abril de 1989](#). Estos centros estarían situados en terceros países con los que habría que establecer una estrecha cooperación y que deben ofrecer las garantías de seguridad para salvaguardar el respeto al principio de no devolución. Desde estas plataformas, a las personas elegibles para la protección internacional se les ofrecería la posibilidad del reasentamiento. Asimismo, la Comisión Europea considera necesario que los Estados miembros desarrollen centros de coordinación de rescate y que se asegure una efectiva cooperación en los rescates. Ello requerirá la conclusión de acuerdos tanto entre Estados miembros como con terceros países para gestionar esta propuesta en ambos lados del Mediterráneo. La Comisión Europea considera que la [Organización Marítima Internacional](#) podría liderar, en cooperación con el ACNUR y la OIM, esta iniciativa. Por último, al ser estas personas desembarcadas en terceros países, se les deben ofrecer unas condiciones de acogida dignas, seguras y adecuadas. En todo caso, estos centros serían establecidos lejos de los puntos de salida desde terceros países a la Unión para evitar, nuevamente, un efecto llamada.

Un experto como [Maiani](#) cree que estas propuestas son en la práctica inviables, porque parten de la premisa de que tanto los Estados miembros como terceros países se presentarán voluntarios para poner en marcha las plataformas de desembarco y los centros controlados que prevé esta iniciativa, cuando en realidad, tal y como explica en su artículo, no es políticamente atractivo ni para unos ni para otros, y puede potencialmente dar lugar a violaciones graves de derechos humanos (Maiani, 2018).

Desde la presentación de aquella propuesta por la Comisión en el verano de 2018 no ha habido iniciativas en esta materia por parte del ejecutivo de la Unión, dado que la reforma del SECA, a pesar de los esfuerzos de las sucesivas presidencias, se halla completamente bloqueada en el Consejo de la UE.

El escenario empeoró si cabe con la política de puertos cerrados del ya ex ministro de Interior italiano Matteo Salvini. A consecuencia del cierre de los puertos italianos, numerosos barcos de rescate de las ONG de salvamento han debido esperar durante prolongado tiempo a que se les diera entrada en un puerto, con las consiguientes consecuencias físicas y psicológicas para las personas que llevaban a bordo y para la propia tripulación de dichos barcos. Además, muchas de estas organizaciones han debido hacer frente a procedimientos judiciales, algunos de naturaleza penal, por haber realizado labores de rescate en el mar. Incluso la capitana de uno de estos barcos, Carola Rackete, fue detenida por la policía italiana.

Gráfico 3. Situación de las ONG de salvamento en el mar Mediterráneo hasta junio de 2019

Fuente: FRA 2019 update - NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and criminal investigations.

Afortunadamente, el actual gobierno italiano, apoyado por la Comisión Europea, está tratando de revertir esta situación con iniciativas como la declaración conjunta firmada por distintos Estados miembros con el fin de establecer un mecanismo temporal de desembarco y reubicación de las personas rescatadas en el Mediterráneo.

Alemania, Francia, Italia y Malta suscribieron el pasado 23 de septiembre de 2019 una declaración (los términos del acuerdo han sido publicados por la ONG [State Watch](#) y serán referidos a continuación) para establecer “*un mecanismo de solidaridad temporal, predecible y eficiente*”, dirigido a asegurar un desembarco digno de las personas rescatadas en el mar Mediterráneo.

Fruto del mismo, si las personas rescatadas son elegibles dentro del programa de protección internacional, serán reubicadas en uno de los Estados miembros participantes en el plazo máximo de 4 semanas, mientras que las personas que no sean elegibles serán retornadas de forma “*efectiva y rápida*”.

Mediante este mecanismo se pretende hacer frente a “*la necesidad de proteger la vida humana y proporcionar asistencia a las personas en peligro*” mientras se previene la emergencia de nuevas rutas marítimas irregulares para alcanzar la UE. Todos los países signatarios de dicha declaración estarán obligados a instar al resto de Estados miembros a participar. Esta llamada a la participación de los demás Estados de la UE tendrá lugar en el marco de las reuniones del Consejo de Asuntos de Interior y Justicia.

¿En qué consiste el mecanismo?

La declaración menciona los acuerdos bilaterales entre Estados miembros que comenzaron a darse en el verano de 2018, cuando países de entrada como España y Grecia acordaron con Estados como Alemania el retorno de personas cuyas solicitudes de protección internacional habían sido presentadas en primera instancia en dichos países y cuya responsabilidad, siguiendo las reglas del Reglamento de Dublín, les correspondía.

Estos acuerdos se realizaron utilizando como base jurídica el artículo 17.2. del Reglamento de Dublín, que autoriza al Estado responsable de una determinada solicitud a pedir a otro Estado miembro que se haga cargo de la misma con el objetivo de la reagrupación familiar o por motivos humanitarios derivados de factores culturales o familiares. En el caso del acuerdo que nos ocupa no se alude a ninguno de estos

objetivos, sino al de aliviar la carga que soportan los Estados fronterizos de la UE y el desigual reparto de responsabilidad que las actuales normas implican para los mismos.

A este respecto, es preciso señalar que el momento al que se refiere el artículo 17.2. del Reglamento de Dublín¹⁹ es anterior al de adoptar una decisión sobre el fondo de la solicitud de protección internacional, es decir, previo a aclarar si una persona entra dentro de los criterios de elegibilidad para la protección internacional. De acuerdo con el texto de la declaración conjunta, se procedería a la reubicación de las personas rescatadas elegibles para la protección internacional en un momento procedimental previo a la determinación del carácter fundado o no de su solicitud y, por tanto, antes de que las autoridades competentes hayan podido examinar su solicitud.

Este acuerdo entre Alemania, Grecia y España ha sido tildado de ilegal a la luz del Derecho de la UE y más concretamente del Reglamento de Dublín, por algunas voces autorizadas como la de [Constantin Hruschka](#).

Reacciones

Entre otras reacciones que se han podido recoger con relación a esta propuesta de mecanismo de solidaridad temporal destaca la del experto en Derecho de Asilo e Inmigración europeo Sergio Carrera, que en un corto [vídeo](#) evalúa este acuerdo.

En primer lugar, considera que este tipo de acuerdos consolidan una solidaridad entre los Estados miembros en materia de asilo e inmigración “a la carta”, lo cual se halla en clara contradicción con la literalidad del artículo 80 TFEU mencionado anteriormente, que impone que las políticas europeas en dichas materias deben estar gobernadas por los principios de solidaridad y responsabilidad, y cuyas medidas de desarrollo deberán contener disposiciones para la aplicación de dichos principios.

En segundo lugar, sitúa este acuerdo al margen de la legalidad europea y nacional, al tratarse un acuerdo firmado entre Estados, voluntario y no vinculante, que plantea también dudas acerca de su naturaleza jurídica.

Por último, subraya que cualquier tipo de acuerdo en el seno de la UE en esta materia debe involucrar a todos los Estados miembros que comparten responsabilidad y solidaridad a la luz del Derecho de la UE, y que cualquier futura medida debe pasar por una reforma del SECA, en cuyo seno establezca un mecanismo de reubicación obligatorio.

La reacción de las organizaciones no gubernamentales habla de esperanza, en particular la de la ONG [Médicos Sin Fronteras](#). En un comunicado, esta organización sostiene que este es un primer paso hacia el cambio de las políticas migratorias europeas, las cuales deben dar un giro y volver a poner en el centro la vida de las personas que huyen y el cumplimiento de las obligaciones internacionales por parte de los

¹⁹ Artículo 17.2. del Reglamento de Dublín: “(...) 2. *El Estado miembro en que se haya formulado una solicitud de protección internacional y esté procediendo a determinar el Estado miembro responsable, o bien el Estado miembro responsable, podrá pedir en todo momento a otro Estado miembro, antes de que se adopte una primera decisión en cuanto al fondo, que asuma la responsabilidad de un solicitante a fin de agrupar a cualesquiera otros familiares, por motivos humanitarios basados, en particular, en consideraciones familiares o culturales, aunque ese otro Estado miembro no sea responsable con arreglo a los criterios establecidos en los artículos 8 a 11 y 16. Las personas interesadas deberán manifestar su consentimiento por escrito. La petición de toma a cargo contendrá todos los elementos de que disponga el Estado miembro requirente para facilitar al Estado miembro requerido la evaluación de la situación.*

El Estado miembro requerido procederá a las comprobaciones necesarias para examinar los motivos humanitarios citados, y responderá al Estado miembro requirente en el plazo de dos meses a partir de la recepción de dicha petición a través de la red de comunicación electrónica «DubliNet» creada en el artículo 18 del Reglamento (CE) n.º 1560/2003. Una respuesta negativa a la petición deberá motivarse.

Si el Estado miembro requerido acepta la petición, le será transferida la responsabilidad del examen de la solicitud”.

Estados miembros de la UE. Asimismo, el mecanismo planteado en este acuerdo les parece insuficiente en la medida en que, por un lado, sigue sin existir una operación de salvamento marítimo a nivel europeo o un mecanismo permanente de desembarco, y, por otro lado, se sigue recibiendo la cooperación por parte de la guardia costera libia.

¿En qué posición queda España?

En ausencia de una declaración oficial del Gobierno de España, únicamente se conocen algunas manifestaciones realizadas en la [prensa](#)²⁰, sin que se pueda en este momento constatar la evolución del borrador de acuerdo. En un principio parece ser que iba a ser aplicable tan solo a los desembarcos de personas rescatadas por organizaciones no gubernamentales en el Mediterráneo central, con lo que quedaría excluida España, al tratarse del Mediterráneo occidental y realizarse la mayoría de los rescates por el servicio público de salvamento marítimo. Sin embargo, como hemos podido ver, el acuerdo actual contempla otros extremos que sí resultarían de aplicación al caso español.

Gráfico 4. Principales rutas de entrada a la UE por el mar Mediterráneo



Fuente: ACNUR.

Principales cuestiones

Entre las propuestas se prevé activar el mecanismo de reubicación una vez se haya comprobado la elegibilidad de las personas rescatadas para ser acreedoras de la protección internacional. Sin embargo, esta comprobación debe garantizar que las personas rescatadas ejerzan su derecho a solicitar la protección internacional y que el procedimiento iniciado goce de todas las garantías exigidas por la legislación europea. Un retorno o una reubicación rápidos plantean dudas acerca de la idoneidad de procedimientos acelerados para verificar la situación de personas rescatadas en el mar, sin tener en cuenta las secuelas psicológicas y físicas de esta situación y las causas que han motivado su travesía hasta las costas europeas.

Por otro lado, la reclamación que se hace por las ONG de vías de entrada a Europa seguras y legales se refiere precisamente a evitar en todo momento que las personas opten por cruzar el Mediterráneo en manos de mafias de tráfico de personas y, por tanto, anticipar su llegada tratando de proporcionarles un medio legal mediante el que llegar a Europa.

²⁰ *El País*, 24 de septiembre de 2019.

Además, una de sus disposiciones (nº 9) exige a todas las embarcaciones que faciliten las operaciones de salvamento, incluidas las llevadas a cabo por la guardia costera libia. En este sentido, es preciso recordar que el principio de no devolución prohíbe el traslado de personas a un lugar donde su vida y su integridad puedan estar en peligro.

Recapitulando, se necesita tiempo para ver en detalle y con mayor claridad en qué se traduce esta propuesta y la viabilidad de su ampliación para la inclusión de otros Estados miembros. No obstante, estos aspectos previamente mencionados deberían ser tenidos en cuenta a la hora de valorar si es verdadero el compromiso a nivel europeo de evitar que sigan muriendo personas en esa gran fosa común en la que se ha convertido el Mediterráneo, y si las medidas acordadas son adoptadas en línea con el Derecho Internacional y Europeo en esta materia.

Tras haber repasado las diferentes acciones llevadas a cabo por la Comisión Europea desde el año 2015 hasta el presente, a continuación se procede a abordar la reforma legislativa sobre el SECA y se recoge tanto la postura del Parlamento Europeo, contenida en los diferentes informes, como la postura del Consejo.

1.2.2.3. Principales problemas del Sistema Europeo Común de Asilo

Para poder entender la reforma del SECA propuesta por la Comisión Europea y las posturas del Parlamento Europeo y el Consejo que se referirán posteriormente, es necesario conocer la situación existente en el momento de su presentación, así como las conclusiones alcanzadas por personas expertas en la materia recogidas en diferentes estudios del Parlamento Europeo.

1. SISTEMA DE DUBLÍN: un sistema injusto para los Estados fronterizos e ineficiente, que no tiene en cuenta las preferencias de las personas solicitantes de protección internacional

De acuerdo con el Estudio del Parlamento Europeo [The Implementation of the Common European Asylum System](#), o “la aplicación del SECA”, dada la ausencia de un sistema europeo propio de la UE, son los Estados miembros los que diseñan el suyo y se hacen cargo de las solicitudes de protección internacional siguiendo las reglas del sistema de Dublín. Este sistema, como ya advirtiera la Comisión Europea en su comunicación para la reforma del SECA, hace que en la mayoría de los casos, salvo que otro criterio sea aplicable, el primer Estado miembro de entrada sea el que deba hacerse responsable de tramitar la solicitud y acoger a las personas solicitantes de protección internacional. Para hacer que este sistema “*funcionara*” de acuerdo con sus diferentes enfoques respecto de la acogida de personas en necesidad de protección internacional, los Estados miembros han usado la coerción para prevenir los movimientos secundarios, lo que, sin embargo, de acuerdo con el citado estudio, no ha conseguido que el sistema funcione y ha acabado por dar lugar a violaciones de derechos humanos. De esta forma, los Estados miembros, en la medida en la que han diseñado sus sistemas de asilo para ser más o menos atractivos o disuasorios para las personas solicitantes de protección internacional, han generado un efecto llamada o un efecto freno. Como dijera Pollet de European Council of Refugees and Exiles (ECRE) “*los Estados miembros compiten por ser el destino menos atractivo para las personas solicitantes de protección internacional*” (Pollet, 2017).

Sin embargo, los factores que realmente contribuyen a determinar el comportamiento de las personas solicitantes de protección internacional de acuerdo con el estudio son los siguientes: “*los lazos familiares o las amistades, las capacidades lingüísticas, la relación pre-existente con un Estado miembro o las oportunidades laborales*”. Estos son los motivos realmente decisivos para las personas solicitantes de protección. Por tanto, concluye el estudio, “*un sistema de asilo que pretenda abordar*

verdaderamente los movimientos secundarios debe, ante todo, tener en cuenta estas prioridades de las personas solicitantes de protección²¹”.

Asimismo, de acuerdo con uno de los mayores expertos sobre el sistema de Dublín, Maiani, “*el sistema de Dublín es ineficaz e ineficiente, inflige sufrimiento a las personas y perjudica la eficacia del SECA*”. Siguiendo las conclusiones de su examen en profundidad del sistema de Dublín, recogido igualmente en un estudio del Parlamento Europeo *The Reform of the Dublin III Regulation*, Maiani considera que estos efectos negativos se deben a tres factores estructurales²²:

El primer factor correspondería al escaso atractivo de los sistemas de asignación en los que la persona no puede decidir su destino: “*la falta de atractivo de los sistemas de asignación de responsabilidad (i.e Dublín, reubicación), que se debe principalmente a su filosofía de ‘no elección de destino’, a su falta de consideración de los significativos vínculos que las personas solicitantes pueden tener con determinados Estados miembros y a la falta de condiciones básicas de acogida a las que tienen derecho en algunos Estados miembros tanto antes del otorgamiento de la protección internacional como después, contraviniendo lo establecido en el Derecho Europeo y en el Derecho Internacional*”.

El segundo factor, en opinión de Maiani, responde a la falta de suficientes instrumentos de solidaridad entre los Estados miembros. Ello hace que los intereses de cada uno se vean contrapuestos incentivando un comportamiento defensivo que se ha visto exacerbado por la injusticia para los Estados fronterizos del criterio de Dublín del primer Estado de entrada.

El tercer factor negativo sobre el sistema de Dublín se debe al enfoque burocrático del mismo, al que Maiani apunta como una de las primeras causas de su complejidad y de retrasos, y que es el que inspira este sistema de asignación de responsabilidades entre Estados.

De acuerdo con el criterio de Maiani, la propuesta de la Comisión Europea para Dublín no resolverá este problema, ya que pretende solucionarlo con “*más de lo mismo*”, es decir, sin dar ninguna opción a las personas solicitantes, sancionando los movimientos secundarios y descargando nuevamente la responsabilidad en los Estados fronterizos. El mecanismo de corrección propuesto por la Comisión Europea, en su opinión, incluiría algunos aspectos interesantes, sin embargo, sigue sin cambiar el enfoque, ya que no incorpora las preferencias de las personas solicitantes de protección internacional y mantiene el carácter burocrático del anterior.

Asimismo, en este mismo sentido se pronuncia Garcés-Masareñas, ya que en su opinión el sistema de Dublín III no funciona ni equitativa ni eficientemente y además vulnera los derechos de las personas refugiadas, y de ahí la necesidad de su reforma: “*dado que el criterio más utilizado es el del primer país de llegada, la responsabilidad recae de forma desproporcionada (al menos en teoría) sobre los países fronterizos. Ser registrado en el primer país de llegada implica no poder solicitar asilo en otro Estado miembro o, en caso de hacerlo, arriesgarse a ser devuelto*” (Garcés-Masareñas, 2015).

2. PROCEDIMIENTO: unas reglas de procedimiento que se aplican de forma desigual y que dan lugar a una “lotería” para las personas solicitantes cuyo derecho a un procedimiento justo y eficiente no está garantizado en todos los Estados miembros

De acuerdo con el *Briefing sobre la legislación europea en proceso*, la directiva de procedimiento vigente fue el resultado de una reforma que pretendía armonizar los estándares tanto de reconocimiento como de denegación de la protección internacional por las autoridades nacionales de los

²¹ Estudio del Parlamento Europeo sobre la aplicación del SECA en los Estados miembros, p. 93.

²² Estudio del Parlamento Europeo sobre el sistema de Dublín, pp. 57-59.

Estados miembros, en aplicación de la Directiva de Reconocimiento. La realidad ha confirmado, y los análisis llevados a cabo acerca de la aplicación de esta norma así lo revelan, que no hay una armonización real y que ha sido duramente criticada por ser excesivamente complicada y por dejar excesivo margen de discrecionalidad a los Estados miembros para tratar de modo muy diverso situaciones similares. Así lo confirma también el informe de ECRE que denunció que el examen justo y eficiente de las solicitudes de asilo no está garantizado en todos los Estados miembros. Ello es consecuencia de la disparidad de normas existentes entre ellos acerca del procedimiento de solicitud de protección internacional, lo que precisamente tiene el objetivo de remediar la nueva propuesta de la Comisión Europea acerca de un reglamento sobre procedimiento de protección internacional, como se verá más adelante (ECRE, 2013).

Además, de acuerdo con el estudio sobre la aplicación del SECA, esta directiva se ha convertido en un instrumento jurídico de muy compleja aplicación, ya que esta norma es *“difícil de comprender y aún más difícil de aplicar”*²³. A pesar de que su reforma anterior persiguiera precisamente establecer un denominador común como paso previo a una completa armonización, el estudio concluye que *“no ha logrado el objetivo de desarrollar un procedimiento de asilo común que sea aplicable en todos los estados miembros de la misma forma”*²⁴.

3. **CONDICIONES DE ACOGIDA: unas reglas de acogida que dejan demasiada discrecionalidad mediante la que los Estados miembros compiten por ser el destino menos atractivo para las personas refugiadas**

La vigente Directiva de Condiciones de Acogida, dado el instrumento normativo elegido de directiva en lugar del reglamento, constituye una buena muestra del sensible carácter político que tiene esta norma. De acuerdo con el estudio de aplicación del SECA, se trata de *“un campo de armonización muy difícil”*²⁵.

Este estudio señala principalmente que los estándares de acogida recogidos a nivel europeo desconocen las diferencias económicas que existen entre los Estados miembros, lo que inevitablemente acaba por significar que unos proporcionan una acogida mucho mejor que otros. Además, tal y como muestra este estudio, las condiciones de acogida divergen mucho entre los Estados y las deficiencias de la acogida se deben principalmente a su falta de planificación, ya que en el caso de algunos Estados simplemente tratan de dar una respuesta rápida y, por consiguiente, en la mayoría de los casos inadecuada. El estudio concluye que esta dispar realidad de las condiciones de acogida en los distintos Estados miembros acaba por eliminar cualquier posibilidad de que un cambio en el sistema de Dublín acabe realmente por mejorar la situación, ya que es el principal inconveniente práctico que se produce. Por último, el amplio margen de discrecionalidad que esta directiva deja a los Estados miembros acaba por traducirse en que pasen a convertirse en peores destinos para las personas solicitantes de protección internacional.

4. **RECONOCIMIENTO: unas reglas de reconocimiento aplicadas de forma desigual y que son restringidas por los Estados miembros gracias a la discrecionalidad que permiten**

En cuanto a la Directiva de Reconocimiento, que en su vigente versión pretendía, al igual que la de procedimiento, llevar a cabo una armonización de las condiciones de reconocimiento de la protección internacional, el estudio del Parlamento Europeo ya citado concluye que *“es muy improbable que una*

²³ Briefing del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Reglamento, p. 2; Estudio del Parlamento Europeo sobre la aplicación del SECA en los Estados miembros, p. 94.

²⁴ Estudio del Parlamento Europeo sobre la aplicación del SECA en los Estados miembros, p. 94.

²⁵ Estudio del Parlamento Europeo sobre la aplicación del SECA en los Estados miembros, p. 94.

*completa armonización y convergencia de las decisiones sobre las solicitudes de protección internacional sea posible algún día*²⁶. De acuerdo con este estudio, la cuestión que realmente se debe abordar es el nivel de armonización acerca de las decisiones individuales que requiere la aplicación coherente del SECA en todos los Estados miembros, ya que nuevamente el margen de discrecionalidad que la directiva vigente les ha dejado, ha sido utilizada por estos para reducir su atractivo de cara a potenciales solicitantes. Este estudio recoge cómo los Estados miembros han tratado de disuadir a las personas solicitantes de protección internacional, por ejemplo, “*mediante la introducción de restricciones a la duración de los permisos de residencia para las personas beneficiarias de protección internacional*” o imponiendo plazos para la presentación de las solicitudes de reunificación que solo podrán presentar a partir de un largo periodo de espera. Es decir, se traduce en la imposición por parte de los Estados miembros de condiciones en la legislación que dificultan o ralentizan el acceso de las personas a la protección internacional. En conclusión, el estudio sobre la aplicación del SECA termina señalando que “*el margen de discrecionalidad existente evidentemente ha dado lugar a una protección a la baja*”²⁷, conclusión que parece de interés subrayar.

1.2.2.4. Contenido de la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo propuesta por la Comisión Europea²⁸

La Comisión Europea ha elaborado una *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida*.

La propuesta de la Comisión Europea pretende abordar los problemas del sistema Dublín identificados en su comunicación, previamente mencionada, “*Hacia una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y una mejora de las vías legales a Europa*”, y pone el énfasis en las siguientes cuestiones principales:

- Simplificar el criterio del primer país donde se ha solicitado asilo. Dicho Estado será permanentemente responsable y la determinación de la responsabilidad sobre dicha solicitud de protección internacional solo podrá determinarse una vez.
- Imponer obligaciones al solicitante de protección internacional. Entre otras, la de colaborar con las autoridades y la de permanecer en el Estado miembro en el que se ha solicitado protección internacional.
- Crear un mecanismo correctivo de asignación. Un sistema informático gestionado por **EU LISA**, la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, registrará el número de solicitudes de protección que los Estados miembros reciban. EU LISA es una agencia de la UE mediante la que se gestionan sistemas informáticos de gran magnitud que contribuyen a la aplicación de la normativa perteneciente al área de seguridad, libertad y justicia. A cada Estado le será asignada una cuota determinada sobre el número total de las solicitudes de protección internacional en la UE y, de acuerdo con criterios de población y PIB, se determinará dicha cuota. Cuando dicha cuota se vea rebasada en un 150% más de lo establecido, el mecanismo se activará y determinará, también de forma automática, qué otro Estado debe hacerse responsable de las solicitudes desde ese momento en adelante. Asimismo, se prevé que cada doce meses un Estado miembro pueda decidir que no va a participar de este

²⁶ Estudio del Parlamento Europeo sobre la aplicación del SECA en los Estados miembros, p. 94.

²⁷ Estudio del Parlamento Europeo sobre la aplicación del SECA en los estados miembros, p. 94.

²⁸ Ficha Representación Permanente de España ante la UE sobre la reforma del SECA.

mecanismo. A cambio, deberá mostrar su “*solidaridad financiera*”, es decir, deberá contribuir con una cantidad económica que sea equivalente al número de solicitudes que debería haber aceptado de haber participado del mecanismo.

En relación con la reforma de las demás normas pertenecientes al SECA, es necesario tener presente que el legislador europeo apuesta por el cambio del instrumento jurídico de la directiva al reglamento en los supuestos de la Directiva 2013/32/UE (*Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE*) y de la Directiva 2011/95/UE (*Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración*).

La principal razón de convertir las directivas actuales en reglamentos estriba en la necesidad de armonizar tanto el procedimiento de la protección internacional como los requisitos del reconocimiento de la protección internacional en todos los Estados miembros de la UE.

En cuanto a la reforma del procedimiento de la protección internacional, es decir, de la vigente Directiva 2013/32/UE, es de destacar que se prevé introducir disposiciones para combatir los “*abusos*”. Por abusos se ha entendido el uso fraudulento o viciado de las disposiciones nacionales sobre procedimiento, desvirtuando así el sistema. También se prevén más garantías para los solicitantes de protección internacional, tales como otorgar asistencia jurídica gratuita para los solicitantes tanto en la vía administrativa como en la judicial. Una novedad que introduce la propuesta de la Comisión Europea es la de sancionar a los solicitantes que realicen movimientos secundarios aplicándoles un procedimiento de urgencia, entre otras medidas que se han previsto en las diferentes propuestas de reforma.

En relación con la reforma de la directiva de reconocimiento del estatuto de refugiado o de protección subsidiaria, la propuesta prevé que el reconocimiento será sistemático y periódicamente revisable de forma obligatoria para asegurar que la protección se mantendrá “*sólo por el tiempo en que la protección sea necesaria*”. La propuesta de reglamento contiene una disposición relativa a la revocación, finalización, rechazo y renovación de la protección internacional concedida. Asimismo, se establecen reglas para desincentivar que los solicitantes de protección internacional se desplacen, es decir, para disuadir de realizar los “*movimientos secundarios*”.

En cuanto a la Directiva 2013/33/UE, sobre las condiciones de acogida de las personas solicitantes de protección internacional, la futura reforma propone en este caso regular las normas para la acogida mediante una directiva (*Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional*).

Entre las principales novedades de la nueva directiva sobre condiciones de acogida, cabe destacar que EASO jugaría también un papel relevante en relación con las condiciones de acogida. Además, la propuesta tiene por objetivo armonizar aún más las condiciones de acogida que varían considerablemente entre los Estados miembros de la UE, tanto en lo que se refiere al sistema de acogida como a los estándares que se deben ofrecer a las personas solicitantes de protección internacional. En esta propuesta se vuelve a reiterar la necesidad de disuadir de realizar los “*movimientos secundarios*” explicados anteriormente, estableciendo restricciones en las dietas, por ejemplo. Las dietas son las asignaciones dinerarias o en especie que los Estados miembros proporcionan a las personas solicitantes de protección internacional para satisfacer sus necesidades básicas, como pueden ser, por ejemplo, tickets para la comida.

Con el fin de garantizar una solución duradera a la llamada “crisis humanitaria”, el legislador europeo ha subrayado la necesidad de establecer un programa permanente y obligatorio de reasentamiento de la UE. Por ello, en julio de 2016, la Comisión Europea propuso el establecimiento de un marco permanente con procedimientos comunes para el reasentamiento en toda la UE, mediante la *propuesta de reglamento por el que se establece un marco de reasentamiento en la UE*.

La finalidad de la propuesta para la creación de un marco de reasentamiento en la UE estriba en garantizar unas rutas ordenadas y seguras a Europa para las personas que necesitan protección internacional. Si fuera adoptado, el marco de reasentamiento de la UE sustituiría a los actuales programas específicos de reasentamiento.

Las principales características del marco común de reasentamiento para la UE son las siguientes:

- Es una propuesta completamente nueva; no existen precedentes sobre tal marco de regulación.
- Se pretende crear sobre la base de los planes nacionales de reasentamiento que solo la mitad de los Estados miembros de la UE tienen a día de hoy, entre ellos, el Estado español.
- En principio es de carácter voluntario, aunque “*del texto de la propuesta no queda claro*”.
- Se propone la aprobación de un plan anual de reasentamiento a través de un acto del Consejo a propuesta de la Comisión Europea. En este plan anual se establecerá lo siguiente:
 - el número total máximo de personas a reasentar a nivel de la UE;
 - el número total de personas a reasentar por cada Estado miembro;
 - ciertas “prioridades geográficas” que vendrían a especificar a aquellos países de origen más afectados o en situación de vulnerabilidad.
- Este plan anual será desarrollado por uno o más programas específicos a través de actos ejecutivos de la Comisión Europea, donde se establecerá el número de personas a reasentar y la participación de los Estados miembros. Se establecen dos vías diferentes de procedimiento de reasentamiento:
 - procedimiento ordinario, que es similar al que actualmente llevan a cabo los Estados miembros, pero sin la necesaria participación del ACNUR;
 - procedimiento acelerado para los casos en los que existan motivos humanitarios o necesidades de protección urgentes.
- Este marco común será compatible con los planes nacionales de reasentamiento.

1.2.2.5. La postura del Parlamento Europeo y del Consejo acerca de la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y el estado de las negociaciones²⁹

Es necesario recordar que, en materia de asilo, las normas europeas se adoptan de acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario, el aplicable a la mayoría de las normas, por codecisión del Consejo y del Parlamento Europeo. Esto implica que para que las propuestas legislativas presentadas por la Comisión Europea se conviertan en normativa europea, ambas partes deben estar de acuerdo para que las normas

²⁹ Documento del Servicio de Investigación del Parlamento Europeo sobre las últimas novedades, pp. 3-9.

sean aprobadas. Algunas de las propuestas legislativas mencionadas anteriormente se encuentran en una fase avanzada de este proceso legislativo, mientras que en otros supuestos está siendo muy difícil lograr el acuerdo.

En general, es necesario señalar que la posición del Parlamento Europeo ha sido tratar de dar una respuesta cohesionada, humanitaria y que apueste por la asunción de responsabilidad y la práctica del principio de solidaridad que imponen los tratados de la UE, TUE y TFUE (artículo 80, TFUE).

Por su parte, el Consejo se ha mostrado dividido, ha puesto mucho énfasis continuamente en el justo reparto de la responsabilidad y ha pasado de un enfoque consciente de sus obligaciones internacionales respecto de las personas en necesidad de protección internacional a tratar de limitar al máximo las llegadas a la UE, penalizar los movimientos secundarios y poner el foco más en la vigilancia fronteriza y el control de los flujos migratorios en cooperación con terceros países que en la apertura de vías seguras y legales de entrada o en la asunción de su propia responsabilidad de acuerdo con los tratados.

A continuación se analizan las diferentes posturas del Consejo y del Parlamento Europeo respecto a las propuestas de modificación del SECA.

1. SISTEMA DE DUBLÍN. El Parlamento Europeo propone poner en el centro de la reforma las preferencias de las personas solicitantes, mientras el Consejo se mantiene firme en mantener el criterio del primer Estado de entrada y no logra ningún acuerdo

La ponente del Parlamento Europeo, de su Comisión parlamentaria de Justicia, Derechos Civiles e Interior (Comisión LIBE), Cecilia Wikström consiguió que dicha comisión aprobara en octubre de 2017 su informe, de tal manera que el inicio de las negociaciones con el Consejo fue autorizado en la sesión plenaria del Parlamento Europeo de noviembre de 2017.

Dicho informe, de acuerdo con un [estudio](#) del Servicio de Investigación del Parlamento Europeo sobre las últimas novedades acerca de la reforma del SECA, “*Recent developments on the CEAS reform*”, sugiere establecer para el mecanismo de corrección propuesto por la Comisión Europea una referencia clave que se base en la población de los Estados miembros y su economía.

Asimismo, propone el bloqueo de los traslados de aquellas personas solicitantes de protección internacional que constituyan un riesgo para la seguridad de los Estados miembros o aquellas cuya solicitud vaya a ser con toda probabilidad desestimada. En cuanto a la modificación de los criterios de asignación de la responsabilidad, el informe de Wikström propone tener en cuenta los vínculos de las personas solicitantes de protección con los Estados miembros, así como disposiciones especiales de protección para los menores, guiadas por el principio del interés superior del menor. Por último, el informe aprobado por el Parlamento Europeo apuesta por establecer tanto incentivos como medidas disuasorias para las personas solicitantes de protección como forma de luchar contra los movimientos secundarios.

La posición del Consejo no es posible describirla con igual grado de detalle respecto a los diferentes elementos de la propuesta de reforma de Dublín. De forma constante, en los informes de las reuniones de los grupos de trabajo en el seno del Consejo, tal y como apunta el análisis del Servicio de Investigación del Parlamento Europeo, se ha recogido el énfasis que esta institución ha puesto en la necesidad de limitar los movimientos secundarios y en proporcionar protección a las personas vulnerables. Sin embargo, no ha sido posible, a pesar de los esfuerzos de las distintas presidencias del Consejo, avanzar en una propuesta legislativa concreta. Se ha hecho especial hincapié en la necesidad de alcanzar un compromiso entre los Estados miembros para la aplicación efectiva del

principio de solidaridad y responsabilidad del artículo 80 del TFUE, así como en la necesidad de diseñar un sistema estable que pueda funcionar tanto en tiempos de calma como en tiempos de crisis.

2. REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTO DE ASILO. El Parlamento Europeo vota por la armonización de las reglas para asegurar un procedimiento equivalente en todos los Estados miembros mientras el Consejo se centra en desincentivar los movimientos secundarios y tratar de transferir la responsabilidad a terceros países

La ponente del Parlamento Europeo Laura Ferrara presentó su informe en mayo de 2017 y en abril la Comisión LIBE adoptó conjuntamente dicho informe y la decisión de comenzar las negociaciones con el Consejo. El informe apuesta esencialmente por la armonización de los procedimientos a nivel europeo, que debería tener su reflejo en la armonización correspondiente de las condiciones de acogida, lo que eliminaría las diferencias entre Estados miembros y contribuiría al reparto equitativo de la responsabilidad entre ellos. Además, hace especial hincapié en la preservación de las garantías procedimentales necesarias que permitan asegurar el respeto a los derechos fundamentales de las personas solicitantes de protección internacional, con disposiciones especiales para los colectivos vulnerables, en particular para los menores.

Por su parte, el Consejo no ha otorgado el mandato para comenzar las negociaciones, ya que los Estados miembros han manifestado sus objeciones “*en especial acerca de la situación de las personas con necesidades especiales*”. Tal y como señala el documento del Parlamento Europeo, las delegaciones de algunos Estados miembros continúan mostrando reservas acerca de las medidas a adoptar para desincentivar los movimientos secundarios, ya que se debe conseguir el equilibrio entre luchar contra el abuso y otorgar protección cuando sea necesario. El documento relata cómo en el último Consejo Europeo de junio de 2018 esta institución instó al Consejo a apoyar la propuesta de la Comisión Europea, en especial en lo que se refiere al concepto del “tercer país seguro” al que poder transferir a las personas solicitantes de protección internacional, siempre que se respeten la Convención de Ginebra y el Derecho primario de la UE.

3. REGLAMENTO DE RECONOCIMIENTO. El Parlamento Europeo se inclina por flexibilizar las normas y asegurar la protección de los menores y el Consejo se alinea con la propuesta de la Comisión

Fue en el mes de julio de 2017 cuando el Parlamento Europeo finalmente adoptó su informe acerca de la propuesta de reglamento de reconocimiento y dio el mandato de iniciar las negociaciones con el Consejo.

Este informe fue elaborado por Tanja Fanjon y apuesta nuevamente por una armonización de los criterios para considerar a una persona en necesidad de protección internacional. Asimismo, propone establecer un conjunto estable y común de derechos para las personas que obtengan tanto el estatuto de refugiado como el de protección subsidiaria.

Por otro lado, dada la falta de documentación de la que en ocasiones adolecen las personas solicitantes de protección internacional, el informe del Parlamento Europeo plantea facilitar el acceso al procedimiento de estas personas, dándoles “*el beneficio de la duda*”, siempre que sus solicitudes estén bien fundadas y todas las evidencias apunten a que se trata de una situación merecedora de la protección internacional. Respecto a los menores, este informe reitera la necesidad de poner en el centro de la norma el principio del interés superior del menor.

En cuanto a los motivos para revocar la protección internacional, de acuerdo con el documento del Parlamento Europeo, el informe de la Comisión LIBE propone que le sea revocada a aquellas

personas que constituyan una amenaza para la seguridad de los Estados miembros o si la persona ha cometido un crimen de naturaleza no política antes de llegar a la UE.

Acerca de la autorización de residencia de las personas beneficiarias de protección internacional, el Parlamento Europeo apuesta por expedirla lo más rápido posible a los quince días del otorgamiento de la protección con un periodo mínimo de duración de cinco años.

El Parlamento Europeo rechaza en su informe la propuesta de la Comisión Europea de imponer una revisión obligatoria de la concesión de la protección internacional cuando se den cambios en la situación del país de origen de las personas beneficiarias, ya que la estancia de estas personas en los Estados miembros debe plantearse con vista a su integración y al apoyo por parte de las instituciones de dichos Estados para que se produzca en las mejores condiciones.

Por último, el documento informa de que en junio de 2018, pocos días antes de la cumbre sobre migración del Consejo Europeo de los días 28 y 29 de junio, el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron un acuerdo provisional para aprobar este Reglamento de Reconocimiento, existiendo, por tanto, afinidad en la postura del Parlamento Europeo. Sin embargo, dado el enfoque de “paquete legislativo” con el que se está llevando a cabo la reforma del SECA, hasta que no exista acuerdo sobre la pieza fundamental de este sistema, el Reglamento Dublín, parece que no podrá avanzarse en la reforma del resto de los elementos que lo componen.

4. DIRECTIVA DE CONDICIONES DE ACOGIDA. El Parlamento Europeo se opone a contemplar la detención de forma sistemática y quiere fortalecer los derechos de las personas refugiadas mientras que el Consejo se centra en restringirlos al Estado responsable de la solicitud y en limitar su libertad de movimiento

El Parlamento Europeo expresó su opinión acerca de la propuesta de Directiva de Condiciones de Acogida mediante el informe aprobado por la Comisión LIBE tras su presentación por la ponente Sophia in 't Veld en abril de 2017 y el mandato para las negociaciones de mayo de 2017.

En general, el Parlamento Europeo muestra su desacuerdo con el enfoque punitivo que preside la propuesta de directiva de la Comisión Europea como forma de desincentivar los movimientos secundarios. El Parlamento Europeo propone desincentivar estos movimientos secundarios mediante medidas como, por ejemplo, permitiendo la autorización para trabajar tras dos meses de la presentación de la solicitud de protección internacional en lugar de los seis meses establecido por la directiva vigente.

Otro de los escollos para que el Parlamento Europeo pueda aprobar la propuesta de la Comisión Europea, según se señala en el documento, son las disposiciones acerca de la detención de las personas solicitantes de protección internacional. Para el Parlamento Europeo la detención es una medida excepcional, debe ser *“el último recurso y ser siempre autorizada por la autoridad judicial”*. Además, el Parlamento Europeo aboga por la prohibición total de la detención de los menores y se centra en la necesidad de asignar de forma inmediata y rápida una tutela de los menores, y garantizar su acceso en condiciones de igualdad a la educación. Por último, el análisis señala el enfoque de derechos humanos que defiende el Parlamento Europeo en su informe, prestando especial atención a las personas solicitantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad o que tengan necesidades especiales, a fin de que sean rápidamente identificadas por las autoridades de los Estados miembros, así como la necesidad de que los Estados miembros garanticen una asistencia especializada a estas personas.

Por su parte, el Consejo, en noviembre de 2017, dio el mandato para comenzar las negociaciones. De acuerdo con la postura manifestada por el Consejo, esta institución aboga por que *“las personas*

solicitantes de protección internacional reciban unas condiciones adecuadas de vida y que existan condiciones de acogida similares en todos los Estados miembros”.

Asimismo, el Consejo propone limitar el acceso y disfrute de las condiciones de acogida previstas al Estado miembro responsable de la solicitud. Estas condiciones de acogida materiales deben incluir el acceso a la asistencia sanitaria y al mercado laboral con el límite del actual plazo de 9 meses. El Consejo considera que es necesario restringir la libertad de movimiento de las personas solicitantes mediante medidas tales como la asignación de un lugar específico de residencia y la imposición de obligaciones de comunicación, e incluso el Consejo contempla la posibilidad de la detención de las personas solicitantes cuando las autoridades del Estado miembro aprecien riesgo de fuga.

Por último, el Consejo propone que sea EASO quien apoye a los Estados miembros en el diseño de planes de acogida especialmente para el caso de llegadas masivas de personas en necesidad de protección internacional. Finalmente, el documento del Parlamento Europeo señala que en junio de 2018 se alcanzó un acuerdo parcial y provisional, aunque nuevamente este acuerdo depende de los progresos que se realicen en las negociaciones del Reglamento de Dublín.

5. MARCO DE REASENTAMIENTO. El Parlamento Europeo apuesta por alinearse con organismos internacionales y eliminar la condicionalidad para reasentar a las personas desde terceros países, y el Consejo insiste en mantener la colaboración en la gestión de flujos migratorios como premisa y recalca el carácter voluntario del sistema

El Consejo, en noviembre de 2017, dio el mandato para comenzar las negociaciones para la elaboración de un marco de reasentamiento. Su propuesta incluye un programa de reasentamiento y admisión humanitaria con una duración de dos años, un compromiso por parte de los Estados miembros de contribuir a la consecución de este programa y señala el papel clave del ACNUR en la gestión del mismo. Las negociaciones entre Parlamento Europeo y Consejo continúan y, en general, existe gran acuerdo acerca de la necesidad de un esquema de reasentamiento y sobre el diseño de planes bianuales. Sin embargo, las diferencias continúan en el carácter voluntario u obligatorio del sistema, así como respecto al procedimiento legislativo mediante el que se aprobará el plan.

A fin de profundizar más sobre esta propuesta de un Marco de Reasentamiento para la UE, las investigadoras contactaron con Malin Björn, ponente del Parlamento Europeo y miembro de la Comisión LIBE, por lo que pudieron conocer las diferencias existentes entre su informe aprobado y la propuesta de la Comisión Europea.

La principal diferencia consiste en que no se propone la condición de la colaboración en la gestión de los flujos migratorios con el Estado desde el que se produciría el reasentamiento de las personas refugiadas. Por el contrario, se opta por seguir las reglas de los organismos internacionales que han gestionado tradicionalmente el reasentamiento, como la ONU o la OIM. Así, se afirmó que *“la alineación con estos marcos internacionales de reasentamiento ha sido muy importante para el Parlamento Europeo”*. En este sentido, se hace referencia al desacuerdo sobre esta condicionalidad señalando *“el rechazo del Parlamento Europeo a construir este sistema de reasentamiento sobre la base modelo del Acuerdo UE-Turquía, donde las personas son utilizadas como herramientas de negociación”*.

REFLEXIONES FINALES

En este capítulo se pueden identificar las actuaciones de las dos instituciones clave para la protección de los derechos de las personas refugiadas. Por un lado, el Consejo de Europa, que a partir de la labor

del TEDH y mediante su interpretación del CEDH ha logrado consolidar un acervo de derechos en lo referente, entre otros, a la prohibición de tortura y tratos inhumanos y degradantes, en lo referente a las condiciones de acogida que se les deben prestar y en conexión con la prohibición de expulsiones colectivas de personas extranjeras.

Por otro lado, la UE ha sido el actor fundamental en la gestión del desafío que ha supuesto el progresivo aumento de llegadas de personas.

Como se ha podido analizar, el peso de la UE en esta materia se ha ido incrementando en los diferentes tratados y actualmente la política de asilo es una competencia compartida entre la UE y los Estados miembros. Esta política ha tenido como objetivo principal construir el llamado SECA, que no se ha ocupado en ningún momento de un condicionamiento básico: cómo las personas, potenciales solicitantes de protección internacional, llegan a la UE.

Asimismo, el SECA ha estado siempre compuesto por diferentes elementos principales. Por una parte, el sistema de Dublín, es decir, los criterios y mecanismos de acuerdo con los que atribuir a un Estado miembro concreto la responsabilidad sobre las solicitudes de protección internacional. Por otra parte, las condiciones de acogida de las que las personas refugiadas deben ser provistas. Por último, contiene unas normas comunes que abordan, por un lado, los requisitos para el reconocimiento de la protección internacional y, por otro, los procedimientos para la solicitud de dicha protección.

El instrumento clave es el Reglamento de Dublín, que incorpora el criterio rector “del primer Estado miembro de entrada”, el cual ha generado un dispar reparto de la responsabilidad, que ha perjudicado de forma evidente a los Estados miembros de la frontera exterior europea, en particular Italia y Grecia. Asimismo, este sistema europeo de asilo ha evitado tener en cuenta las preferencias de las personas solicitantes y ha permitido un margen de discrecionalidad a los Estados miembros, que se ha utilizado para buscar ser el lugar menos atractivo para estas personas.

A fin de abordar estos problemas, la Comisión Europea activó una serie de medidas de emergencia como los sistemas de reubicación y reasentamiento; el refuerzo de vigilancia de las fronteras exteriores mediante FRONTEX; y la consolidación de una dimensión exterior de la política de asilo y migración mediante acuerdos con terceros países, cuyo máximo exponente ha sido el Acuerdo UE-Turquía.

Además, la Comisión Europea propuso la reforma del SECA. Esta reforma no ha sido lo suficientemente ambiciosa en la medida en la que no ha respondido a las recomendaciones y estudios que personas expertas en la materia han hecho. También ha propuesto un marco estable de reasentamiento que es muy positivo en la medida en que, junto al programa de reubicación, podría servir para proporcionar vías legales y seguras de entrada a la UE, evitando así que más personas fallezcan en el Mediterráneo buscando refugio en la UE.

Finalmente, con el paso del tiempo la posición de los Estados miembros, como se ha podido apreciar de las conclusiones de las diferentes reuniones del Consejo Europeo, se ha ido centrando cada vez más en externalizar la responsabilidad a terceros países mediante el Marco de Asociación, hasta acabar por proponer las plataformas regionales de desembarco y los centros controlados. Este cambio de postura progresivo es solo un reflejo de los cambios de gobierno que han tenido lugar en los diferentes Estados miembros de la UE, como ha sido el caso de Italia, donde el discurso insolidario ha ido calando cada vez más, hasta el extremo de haber dejado en punto muerto las negociaciones para tratar de sacar adelante la reforma del SECA.

Por último, como se ha podido ver respecto de la reforma del SECA, mientras que el Parlamento Europeo sí ha escuchado las opiniones expresadas por expertos y ha tratado de incorporar a las personas refugiadas

de forma más activa en los distintos instrumentos legislativos, el Consejo se ha centrado en proponer medidas para desincentivar los movimientos secundarios mediante la restricción o el condicionamiento del acceso a las condiciones de acogida y no ha conseguido lograr después de dos años un acuerdo común sobre el sistema de Dublín.

Todo esto ofrece un escenario en el que al principio la apertura de vías seguras y legales de llegada fue calificada de prioridad, dadas las cifras de muertes en el Mediterráneo, y que con el tiempo ha ido decayendo en favor de marcos de cooperación estables con países de África como Turquía y Libia, con el objetivo de que sean estos países los que frenen las salidas hacia Europa. De hecho, el aumento de solicitudes en España en los últimos meses tiene mucho que ver con el cierre de los puertos italianos, así como con el descenso de las llegadas por Grecia y por Italia, gracias a la colaboración con Turquía y Libia, respectivamente.

Por tanto, se puede concluir que la UE, a pesar de los esfuerzos de la Comisión Europea para poner soluciones sobre la mesa, como consecuencia de la posición del Consejo y en la medida en que únicamente resulta posible que salgan adelante con el acuerdo del Consejo y del Parlamento Europeo, no ha habido avances significativos, por lo que la UE ha pasado de tratar de dar una respuesta responsable, solidaria y digna para las personas refugiadas a tratar de descargar la responsabilidad en terceros países del otro lado del Mediterráneo y centrarse en reforzar el control de fronteras, lo que constituye un reflejo de la creciente insolidaridad en el seno de la misma.

Para terminar y en lo que afecta a España, recordar que, en cualquier caso, la normativa del SECA no ha sido transpuesta al Derecho Español.

1.3. El derecho de asilo en el Derecho Español

“Escapé con el mayor de mis hijos para salvarle de la guerra”.

“Muchas personas nos ayudan y nos han dado lo más importante, la seguridad, pero creo que este país tiene que pensar de otra manera en los refugiados”.

(Maisoun Shukair, Siria. [El País](#), 2018)

El tercer nivel de protección de las personas refugiadas es el estatal. El Estado español ratificó la Convención de Ginebra el 21 de octubre de 1978 y, por tanto, está obligado a garantizar los derechos de las personas a las que les sea reconocido el estatuto de refugiado.

1.3.1. El derecho de asilo: un derecho de configuración legal

El artículo 13.4 de la [Constitución Española](#) (CE) recoge el derecho de asilo de la siguiente forma: *“La ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España”*. Esta remisión a la ley es lo que caracteriza este derecho de asilo como uno de configuración legal y no como un derecho fundamental. Es decir, el derecho de asilo exige un desarrollo legislativo para determinar su alcance y contenido.

Así lo ha confirmado el Tribunal Constitucional (TC) al calificar el derecho de asilo como *“un derecho de configuración legal, que no puede ser catalogado como derecho fundamental”* [[STC 53/2002](#), 27 de febrero de 2002, Fundamento Jurídico 5 (FJ)].

A diferencia de los derechos fundamentales como el derecho a la vida o a la intimidad, cuyo contenido y alcance queda definido en el texto constitucional y que gozan de una protección jurisdiccional reforzada al ser susceptibles de recurso de amparo ante el TC en virtud del artículo 53 CE³⁰, los derechos de configuración legal, tal y como sucede en el caso del derecho de asilo, exigen un desarrollo legislativo para determinar su contenido y alcance, y no gozan de dicha tutela jurisdiccional reforzada.

Tal y como recoge Villanueva Turnes citando a uno de los “padres” de la CE, Óscar Alzaga Villaamil: *“Si atendemos a lo establecido en el propio precepto, puede observarse que lo que se hace es una remisión a la Ley. Se ha considerado que esto es así porque ‘subyace la tesis de que el Estado español se reserva, en última instancia, el graduar la concesión o denegación de este derecho, en función de consideraciones humanitarias, pero también de sus intereses o, si se quiere, de la llamada razón de Estado’, aunque es evidente que la regulación legal de desarrollo ha de hacerse teniendo en cuenta aquellos instrumentos internacionales que vinculen a España. (...) En consecuencia, podemos afirmar que nos encontramos ante un derecho de configuración legal”* (Villanueva Turnes, 2017, p. 122).

Esta es la conclusión igualmente alcanzada por Valles Ferrero que, al referirse al derecho de asilo tal y como está previsto en la CE, sostiene lo siguiente: *“Dice la Constitución Española de 1978 en su artículo 13.4 que «la ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España», el derecho de asilo está regulado, por tanto, no como un derecho fundamental, sino como un derecho de configuración legal”* (Valles Ferrero, 2015, p. 229).

El Tribunal Supremo, en concreto la Sala de lo Contencioso-Administrativo, ha confirmado esta conclusión. Así, la [STS 1182/2016](#) de la Sala de lo Contencioso Administrativo, 16 de marzo de 2016, FJ 2, reitera que se trata de un derecho de configuración legal al afirmar que *“la Constitución se remite a la Ley para establecer los términos en los que ciudadanos de otros países y los apátridas pueden gozar del derecho de asilo en España”*. Al no tratarse de un derecho fundamental, exige su desarrollo legislativo.

Hasta el momento, se han aprobado diferentes leyes: la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, y la [Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria](#) (Ley de Asilo), modificada por la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado.

1.3.2. Los derechos contemplados en la Ley de Asilo

La Ley de Asilo define la acogida de personas solicitantes de protección internacional, así como el reconocimiento del derecho a la protección internacional y regular el procedimiento y los derechos y obligaciones tanto de las personas solicitantes como de las beneficiarias.

La Ley de Asilo, siguiendo la triple clasificación de García Hamamut (García Hamamut, 2010), reproducida por Villanueva Turnes (Villanueva Turnes, 2017, p. 127), reconoce los siguientes derechos de las personas refugiadas:

Primero se encuentran los derechos contemplados en el artículo 18 de la Ley de Asilo para las personas solicitantes de protección internacional. Estas personas tienen derecho a:

³⁰ Artículo 53 CE: *“1. Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a). 2. Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. (...)”*.

- a) ser documentadas como solicitantes de protección internacional;
- b) asistencia jurídica gratuita e intérprete;
- c) que se comunique su solicitud al ACNUR;
- d) la suspensión de cualquier proceso de devolución, expulsión o extradición que pudiera afectar al solicitante;
- e) conocer el contenido del expediente en cualquier momento;
- f) atención sanitaria;
- g) recibir prestaciones sociales específicas en los términos recogidos en la Ley de Asilo.

Además de los derechos contemplados en el artículo 18 de la Ley de Asilo, se regulan los derechos sociales de los que gozan las personas solicitantes, lo que se ha denominado anteriormente como “condiciones de acogida” y que se encuentran contemplados en el artículo 30 de la Ley de Asilo. Estos derechos, que comprenden “servicios sociales y de acogida”, estarán disponibles para aquellas personas solicitantes que no posean recursos suficientes, de tal manera que, en caso de que se descubra que sí tenían capacidad económica, se exigirá su reembolso. De acuerdo con Villanueva Turnes, el objetivo de estos derechos sociales “*no es otro que cubrir dignamente las necesidades básicas*” (Villanueva Turnes, 2017, p. 128).

Por último, también habría que mencionar otros derechos derivados de textos internacionales y europeos en esta materia, como los contemplados en la Convención de Ginebra o los previstos por la Directiva de Condiciones de Acogida. En todo caso, de acuerdo con el artículo 36 de la Ley de Asilo, estos “otros derechos” deberán comprender al menos el acceso al servicio público de empleo, la libre circulación, el acceso a la educación, sanidad y vivienda.

1.3.3. Dos formas de protección internacional en la Ley de Asilo: el derecho de asilo y la protección subsidiaria

La Ley de Asilo regula dos formas de protección internacional: el derecho de asilo y la protección subsidiaria (artículo 3, Ley de Asilo).

Por un lado, el derecho de asilo es la protección que se le concede a quien se le reconozca la condición de persona refugiada. Esta se reconoce a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, pertenencia a determinado grupo social, género u orientación sexual, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país, o al apátrida que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, por los mismos motivos no puede o, a causa de dichos temores, no quiere regresar a él y no esté incurso en alguna de las causas de exclusión o de las causas de denegación o revocación (artículo 2, Ley de Asilo).

La Ley de Asilo introduce en la definición de la condición de persona refugiada dos motivos más de persecución de los recogidos en la citada Convención de Ginebra: motivos de género y orientación sexual.

“Fui uno de los fundadores del movimiento gay en Honduras.

Desde el golpe de Estado de 2010 empezaron a asesinar a homosexuales”.

(Ricardo Figueroa, Honduras. Libro de Testimonios, CEAR, 2016)

Por tanto, al no contemplarse otros motivos que los explícitamente recogidos en la Ley de Asilo vigente, tal y como señala la doctrina, de acuerdo con la normativa actual no se contempla la posibilidad de buscar protección por motivos ambientales (Aguelo Navarro, 2016, p. 199).

Por otro lado, el derecho a la protección subsidiaria es el dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que no reúnen los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se dan motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen, en el caso de los nacionales, o al de su anterior residencia habitual, en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves, y que no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate (artículo 4, Ley de Asilo). A este respecto, se entiende por “daños graves” la condena a pena de muerte; torturas y tratos inhumanos o degradantes; y amenazas contra la vida (artículo 10, Ley de Asilo).

La [guía sobre el sistema de asilo](#), elaborada por el [Consejo General de la Abogacía Española](#) y ACNUR, incide sobre la diferenciación necesaria entre estas dos figuras. A pesar de dotar a la persona beneficiaria de la garantía de la protección del principio de no devolución, los derechos que se conceden y los requisitos que deben satisfacerse bajo una u otra figura difieren. Así, la citada guía señala que “*ambas figuras, asilo y protección subsidiaria, tienen como resultado, en caso de concesión, la garantía del principio de no devolución, piedra angular de la protección internacional. (...) Sin embargo, no debemos olvidar que son dos figuras distintas, no sólo en cuanto a los requisitos sino también por los derechos que se derivan y los motivos de cesación. La condición de refugiado requiere la existencia de un temor fundado de persecución (no de persecución pasada) por alguno de los motivos recogidos en la Convención de Ginebra; y, sin embargo, la protección subsidiaria se basa en la existencia de motivos fundados para creer que se pueda sufrir daños graves en caso de retorno al país de origen o residencia, por motivos distintos a los recogidos en la definición de refugiado*”³¹. Por tanto, la doctrina pone especial énfasis en que la principal diferencia entre una figura y otra es la existencia de una persecución particular en el caso del asilo.

Los tribunales, el TJUE y el TS, también se han pronunciado acerca de la concesión de protección internacional. La [STS 124/2016](#) de la Sala de lo Contencioso Administrativo, 25 de enero de 2016, que refleja la doctrina del TJUE en la STJUE, [Aydin Salahadin Abdulla y otros contra Bundesrepublik Deutschland](#) (C-175/08), Gran Sala, de 2 de marzo de 2010, relativa a los dos regímenes de protección (el estatuto de persona refugiada y la protección subsidiaria), menciona expresamente que “*en el ámbito genérico de la protección internacional existen dos regímenes distintos de protección, a saber, el estatuto de refugiado, por un lado, y el estatuto que confiere la protección subsidiaria, por otro, cuyos ámbitos respectivos de protección no deben equipararse*” (STS 124/2016 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, 25 de enero de 2016, FJ 4).

Por ello, las diferencias entre ambos regímenes de protección se centran en el análisis y la valoración de las circunstancias en uno y en otro caso, así como en la valoración del relato personal de persecución expuesto por el solicitante de asilo, entre otros.

1.3.4. La importancia de la valoración del relato

La valoración del relato personal de persecución expuesto por la persona solicitante de protección internacional adquiere una relevancia primordial. Según la jurisprudencia, “*Las situaciones de guerra civil o de conflicto interno generalizado en el país de origen del solicitante no dan lugar a la concesión de la condición de refugiado si no van acompañadas del temor fundado a sufrir persecución personal por alguno*

³¹ [La protección internacional de los solicitantes de asilo. Guía práctica para la abogacía](#), elaborada por el [Fundación Abogacía Española](#) con la colaboración del Equipo de Protección de la Delegación de ACNUR en España, 2017, pp. 16-17.

de aquellos motivos, pues de otro modo todo ciudadano de un país en que se produzcan graves trastornos sociales, con muerte de personas civiles y ausencia de protección de los derechos básicos del hombre, tendría automáticamente derecho a la concesión del asilo, lo que no es, desde luego, la finalidad de la institución” (STS 5908/2012 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, 21 de septiembre de 2012, FJ 5).

La presente Ley de Asilo ha sido modificada por la *Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado*, que ha añadido un apartado al artículo 40.1 con la finalidad de incorporar de manera completa el artículo 2.j) de la Directiva 2011/95/UE. Esta directiva es la que regula los requisitos para el reconocimiento de la protección internacional.

Por último, su disposición adicional tercera impone al Gobierno la obligación de dictar, en el plazo de seis meses, las disposiciones de carácter reglamentario que sean necesarias para el desarrollo de esta ley. Sin embargo, aún no existe desarrollo reglamentario.

Como consecuencia de esa falta de desarrollo, se mantiene el reglamento de aplicación de la anterior Ley de Asilo, la del año 1984, regulado en el *Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo, de modificación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado*, que especifica las fases de procedimiento, las normas y garantías de dichos procedimientos y los recursos jurisdiccionales disponibles.

El **Defensor del Pueblo** ha recomendado de manera reiterada que se agilizase el proceso de elaboración de la norma reglamentaria tras la recepción de quejas en las que el asunto que se planteaba carecía de regulación específica por remitirse la ley al reglamento³². Esta remisión al reglamento se produce un total de catorce veces en dicha norma.

Hay que tener en cuenta que esta falta de desarrollo reglamentario ha afectado particularmente a la determinación específica de los servicios sociales y de acogida que corresponden a las personas solicitantes que carecen de recursos suficientes, que no han sido, por ende, desarrollados adecuadamente como la Ley de Asilo exigía. Como se verá, a falta de dicho desarrollo reglamentario, la referencia para averiguar el contenido de estos derechos sociales de las personas solicitantes está en el manual del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (Manual del MEYSS) sobre las condiciones de acogida.

Por último, es necesario señalar una vez más que la normativa europea no ha sido transpuesta al ordenamiento jurídico español.

1.4. El reparto competencial entre el Estado, la CAPV, los territorios históricos y los municipios vascos

Para poder comprender mejor cómo tiene lugar la respuesta de las administraciones públicas vascas a la acogida de las personas refugiadas en la CAPV, es necesario recordar el reparto competencial actual.

Existe una distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas que está establecida en la CE. A este respecto, es necesario señalar que, por un lado, le corresponde al Estado la competencia exclusiva en materia de asilo de acuerdo con el artículo 149.1.2º de la CE y, por ende, no existe papel alguno de la CAPV en este ámbito.

³² Defensor del Pueblo, 2016.

Por otro lado, las comunidades autónomas pueden asumir competencias que inciden en la acogida de las personas refugiadas, como es la asistencia social (artículo 148.1.20ª CE).

Además, el [Estatuto de Autonomía del País Vasco](#) (EAPV), Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, como norma institucional básica, dispone las competencias de la CAPV, entre las que destaca la competencia en asistencia social, desarrollo comunitario, condición femenina, política infantil, juvenil y de la tercera edad (artículo 10.1, apartados, 12 y 39, EAPV).

Por otro lado, es necesario tener presente la doble estructura institucional que existe en la CAPV, ya que, por un lado, están las denominadas instituciones comunes (Gobierno Vasco y Parlamento Vasco) y, por otro lado, los territorios históricos de Araba/Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, que integran el País Vasco (artículo 2, EAPV). A fin de ordenar las competencias que corresponden a cada una de las estructuras administrativas, se aprobó la [Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales](#) de sus Territorios Históricos (artículo 1, LTH). Así, esta ley reconoce a los territorios históricos la competencia de ejecución en materia de asistencia social y desarrollo comunitario, condición femenina, política infantil, juvenil y de la tercera edad, sin perjuicio de la acción directa que las instituciones comunes puedan ejercer en dichos ámbitos (artículo 7.c) 1 y 2, LTH).

Por último, el nivel administrativo más cercano a la ciudadanía, el nivel local, se encuentra regulado por la [Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi](#). Esta norma, en lo que se refiere a la acogida de las personas refugiadas en los municipios vascos, establece su competencia para “*gestión de las políticas de integración social en materia de inmigración, de acuerdo con la legislación en materia de extranjería y en cooperación con las instituciones autonómicas*” (artículo 17.1 35, LILE). El ejercicio de esta competencia es relevante, dado que las personas refugiadas recalán en una determinada comunidad, en un determinado municipio y su primer punto de encuentro con las administraciones públicas vascas se produce a nivel local.

Asimismo, la asistencia social y el desarrollo comunitario son competencias claves para la garantía de derechos, la provisión de prestaciones sociales y el desarrollo de políticas públicas que permitan abordar la integración de estas personas en la sociedad vasca.

Además, en materia de asistencia social y de gestión de prestaciones sociales los ayuntamientos también ostentan importantes competencias, tales como las de ordenación, planificación y gestión de los servicios sociales (artículo 17.1.13, LILE).

Es necesario señalar que tanto la doctrina del Tribunal Constitucional como la del Tribunal Supremo han venido confirmando claramente el reparto competencial en materia de asistencia social hasta fechas recientes, en particular respecto del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en el que se recogen las competencias en materia de inmigración como parte de las referidas a la asistencia social que corresponden a las comunidades autónomas. En este sentido, baste citar la STS 5156/2016 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, 28 de noviembre de 2016, en la que recoge (FJ 2 y 4) “*la doctrina constitucional que interpreta a favor de la Generalidad su competencia referida a la asistencia social artículo 148.1.20ª CE en cuanto a las acciones de fomento dirigida a la población inmigrante, cita al efecto las sentencias del TC: STC 227/2012, de 29 de noviembre de 2012; STC 26/2013, de 31 de enero de 2013; STC 154/2013, de 10 de septiembre de 2013; STC 33/2014, de 27 de febrero de 2014; y STC 78/2014, de 28 de mayo de 2014*”. De acuerdo con dicha doctrina constitucional, “*el TC al indagar un título que atribuya competencia del Estado para regular las ayudas para el desarrollo de programas a favor de la integración de inmigrantes, no cabe hacer tal indagación en la competencia estatal sobre inmigración artículo 149.12 CE pues la evolución del fenómeno inmigratorio impide configurar tal*

competencia estatal como un título horizontal de alcance ilimitado que enerve los títulos competenciales sectoriales de las CCAA”.

Esta aclaración es vital en la medida en la que existe un compromiso por parte del Gobierno español, hoy en funciones, para la transferencia de determinadas competencias, entre otras, la referente a la asistencia social en materia de inmigración, y esta ratificación de la naturaleza autonómica de la competencia es un motivo más para que se consolide y se cumplan así las disposiciones tanto constitucionales como estatutarias en materia competencial. De hecho, el último pronunciamiento del TS en este sentido, mediante providencia de 20 de septiembre de 2018 (P.O. 902/2016), por la que desestima el recurso de casación 2391/2018, concluye que no ha lugar al mismo, dado que la jurisprudencia del TS *“alcanza la conclusión de que es competencia de las Comunidades Autónomas la gestión de los servicios y programas específicamente destinados a las personas solicitantes de asilo en los ámbitos sanitario, educativo y social”*.

Por tanto, mientras que la competencia respecto de la protección internacional, de los requisitos y del procedimiento corresponde enteramente al Estado español, la responsabilidad de proveer y garantizar las condiciones de acogida a las personas refugiadas se comparte entre el Estado y las comunidades autónomas en la medida en la que estas ostentan competencias en materia sanitaria, educativa y social.

REFLEXIONES FINALES

El derecho de asilo está previsto en la Constitución Española, aunque no ha sido recogido como derecho fundamental, sino como un derecho de configuración legal, lo que implica que para poder determinar el contenido y alcance de este derecho debe existir una ley que lleve a cabo dicho desarrollo legal. Este desarrollo se ha realizado a través de las diferentes leyes de asilo. La vigente Ley de Asilo, por un lado, proporciona un elenco de derechos de las que son titulares las personas refugiadas y, por otro, establece dos tipos de protección internacional: el estatuto de refugiado y la protección subsidiaria. La primera corresponde a la protección consagrada en la Convención de Ginebra, mientras que la otra se refiere a una situación que no está comprendida por la Convención de Ginebra, pero en la que la persona se encuentra frente a un riesgo vital grave. La principal diferencia estriba en que en el primer caso existe una persecución individualizada por unos motivos tasados. Asimismo, como se pudo deducir también del marco jurídico internacional, el relato de la persona refugiada es clave para examinar su solicitud y otorgarle una categoría de protección u otro. Por último, la Ley de Asilo debería haber sido desarrollada mediante un reglamento que, entre otras cosas, tendría que concretar el contenido de los derechos que contiene, pero este reglamento no se ha aprobado aún.

En cuanto al reparto competencial, la materia de protección internacional es exclusiva del Estado, mientras que en las condiciones de acogida, en la medida en que se han transferido a las comunidades autónomas competencias en materia de sanidad, educación y políticas sociales, estas competencias se comparten y se ejercen conjuntamente entre el Estado y las comunidades autónomas.

CAPÍTULO II

Los estándares de las condiciones de acogida de las personas refugiadas

En el presente capítulo se detallará el contenido de las condiciones de acogida que deben proporcionarse a las personas refugiadas tal y como han sido dispuestas tanto en disposiciones de *hard law* como *soft law*. De esta forma, se podrá establecer un marco de referencia que posteriormente permita contrastarlo con las condiciones de acogida de las personas refugiadas en la CAPV.

2.1. Las condiciones de acogida y los derechos de las personas refugiadas en los instrumentos de *hard* y *soft law* internacionales, europeos y nacionales

Existe una gran controversia desde hace mucho tiempo acerca de las características que diferencian los instrumentos de *hard law* y *soft law*. Buena prueba de ello son los diferentes artículos doctrinales acerca de esta cuestión tanto a nivel europeo como internacional³³.

Para lo que es de interés en este trabajo, se puede definir *hard law* como aquellos textos legislativos que detallan las obligaciones de los Estados respecto a las condiciones en las que tienen que acoger a las personas refugiadas en su territorio.

Por su parte, *soft law* son todas aquellas herramientas no legislativas, como guías, manuales o directrices, elaboradas por instituciones y orga-

³³ Para profundizar acerca de la discusión existente en la doctrina sobre la definición de los términos *hard* o *soft law* a nivel internacional y a nivel europeo.

nismos internacionales y europeos que tratan de detallar y especificar en qué se traducen en la práctica estas condiciones de acogida que la legislación impone a los Estados.

Por lo tanto, la principal diferencia radica en que mientras las normas de *hard law* son jurídicamente vinculantes, es decir, crean obligaciones positivas para los Estados, las de *soft law* no son jurídicamente vinculantes, por lo que su cumplimiento no es obligatorio. No obstante, su contenido puede ser utilizado para saber qué significa en la práctica lo que establecen los instrumentos de *hard law* para la garantía de los derechos, la satisfacción de las necesidades y las particulares circunstancias de las personas refugiadas. Es decir, los materiales de *soft law* son complementarios y sirven para poder interpretar el sentido y el contenido del *hard law*, ya que detallan la dimensión y trascendencia de las condiciones de la acogida. Es por ello que se recurre a ambos tipos de instrumentos.

Los instrumentos *hard law* son:

1. [La Convención de Ginebra](#)
2. [El CEDH](#)
3. [La Carta Social Europea \(CSE\)](#)
4. [La CDFUE](#)
5. [La CE](#)
6. [La Ley de Asilo](#)

En lo que se refiere a la Ley de Asilo, como instrumento *hard law*, es necesario tener presente que, a diferencia de la Directiva 2013/33/UE, que como se verá a continuación desglosa el contenido de las condiciones de acogida detalladamente, la Ley de Asilo los refiere de forma global como “*los derechos sociales generales*” de las personas refugiadas (artículo 30, Ley de Asilo). A continuación se explicará por qué la Ley de Asilo refiere las condiciones de acogida de forma general.

La Ley de Asilo establece que estas personas tendrán acceso a los servicios sociales y de acogida necesarios con la finalidad de asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas en condiciones de dignidad, sin perjuicio de lo que les sea aplicable como personas extranjeras en función de la [Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social](#). Para ello, dispone la Ley de Asilo que “*se determinarán reglamentariamente*” “*los servicios sociales y de acogida*”, sus “*dispositivos, programas y servicios*”, así como la autorización de trabajo de los solicitantes de protección internacional. Este desarrollo reglamentario no ha tenido lugar aún, siendo el manual MEYSS la única referencia que hay por el momento.

En cualquier caso, todos los instrumentos de *hard law* enumerados anteriormente son necesarios y relevantes para el presente trabajo de investigación, ya que permiten establecer y detallar los derechos de los que pueden ser titulares las personas refugiadas.

Estos derechos se materializan en obligaciones para los Estados que las acogen y que, como se verá posteriormente en los instrumentos de *soft law*, se traducen en intervenciones concretas de las administraciones públicas que se plasman en programas, servicios y prestaciones a los que pueden recurrir las personas refugiadas para ver garantizados sus derechos. El acceso a estos derechos se les reconoce tanto de una forma específica debido al estatuto jurídico particular que ostentan, como de forma general.

Por tanto, encontramos, por un lado, los derechos que a las personas refugiadas les reconoce de forma específica el Derecho Internacional, Europeo y Nacional, respectivamente, en la Convención de Ginebra, la Directiva 2013/33/UE y la Ley de Asilo. Por otra parte, están los derechos que a todas las personas se les reconocen en distintos instrumentos europeos y nacionales como el CEDH, la CSE, la CDFUE y la CE.

Los instrumentos de *soft law*, por su parte, son:

1. El [documento](#) del ACNUR (UNHCR Annotated Comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), en versión original (ACNUR Comentarios sobre la Directiva 2013/33/UE); y el [documento](#) Mejorar la protección de los refugiados en la Unión Europea y en el mundo (ACNUR).
2. La [guía](#) de EASO sobre condiciones de acogida de las personas refugiadas (EASO guidance on reception conditions: operational standards and indicators) (EASO).
3. El [Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration](#), en versión original elaborado de forma conjunta entre el Consejo de Europa (COE) y la Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA) (manual del COE y FRA).
4. Los resultados de un [estudio](#) conjunto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Europea acerca de la integración de personas migrantes y refugiadas a nivel local (Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees). En la realización de este estudio se ha contado con las entrevistas realizadas a ayuntamientos vascos como el Bilbao, Donostia/San Sebastián, Laudio/Llodio y Portugalete, así como a EUDEL (Asociación de Municipios Vascos).

Es necesario tener presente que tan solo se analizarán aquellos aspectos de la acogida para los que las administraciones públicas de la CAPV tienen competencia. De acuerdo con el EAPV y con los documentos presentados por el Gobierno Vasco recientemente con motivo de la petición de actualización del marco estatutario, las competencias del Gobierno Vasco en relación con la acogida de personas refugiadas son las siguientes:

- a) La asistencia sanitaria.
- b) La educación y aprendizaje del idioma.
- c) La vivienda.
- d) El empleo.
- e) Las políticas sociales y la asistencia social.
- f) Otros aspectos relacionados con la acogida.

Es preciso señalar que el Gobierno Vasco presentó el 22 de septiembre de 2017 dos documentos en los que se detallaban las competencias pendientes de transferencia y una evaluación sobre las ya asumidas. Los documentos son los siguientes: “[Actualización del catálogo de traspasos de materias recogidas en el Estatuto de Gernika](#) aún no transferidas” y “[Evaluación de la capacidad de decisión en los ámbitos que se relacionan y análisis de los límites existentes para establecer políticas públicas, desde la normativa básica](#)”.

hasta la de ejecución” en el actual marco estatuario. Estos documentos recogían entre las competencias pendientes las que afectan a la inmigración.

Por lo tanto, los estándares de acogida que se analizarán serán los referidos a las categorías sobre las que la CAPV tiene competencias. La presentación de los estándares de acogida se hará partiendo del reconocimiento de los mismos en instrumentos de *hard* y de *soft law* a nivel internacional, europeo y nacional. Se pretende poner en relación los estándares de acogida con las materias en las que la CAPV tiene competencias para valorar si se están garantizando en nuestra comunidad.

2.1.1. La asistencia sanitaria

Dentro de los instrumentos de *hard law* podemos comenzar con la Convención de Ginebra. Este instrumento jurídico prevé que se preste la “*asistencia pública*” a las personas refugiadas dándoles el mismo trato que a sus nacionales (artículo 23, Convención de Ginebra).

La CDFUE prescribe a su vez la protección de la salud y garantiza el acceso a la sanidad, así como el derecho a beneficiarse de la asistencia sanitaria en las condiciones establecidas por el derecho y práctica nacional (artículo 35, CDFUE).

Por otro lado, la Directiva 2013/33/UE impone a los Estados miembros que garanticen la prestación de la asistencia sanitaria a las personas refugiadas y, en cualquier caso, el mínimo al que se les obliga es a “*los cuidados de urgencia y el tratamiento básico de las enfermedades o trastornos psíquicos graves*”. Además, en el caso de las personas con necesidades de acogida particulares, la directiva establece que los Estados miembros deberán prestar la atención médica o de otro tipo que sea necesaria (artículo 19, Directiva 2013/33/UE).

La CE también prevé la protección de la salud (artículo 43, CE): “*Se reconoce el derecho a la protección de la salud*”.

Entre los instrumentos de *soft law*, el ACNUR ha considerado que esta prestación debe implicar un chequeo médico “*acompañado por un apropiado asesoramiento en un idioma que la persona entienda para explicar los motivos del chequeo médico de un modo acorde a su edad y a su sexo*” (ACNUR, Comentarios sobre la Directiva 2013/33/UE).

En cuanto a la asistencia sanitaria, la guía de EASO menciona tanto la salud mental como la física, incluyendo el acompañamiento a las personas refugiadas que sufren serias enfermedades, así como la adopción de medidas que promuevan la rehabilitación de las víctimas de violencia y tortura.

“Después de cuatro años ni siquiera podía ver un policía o escuchar una moto porque me aterraba o me paralizaba si estaba solo”.

(Ricardo Figueroa, Honduras. Libro de Testimonios de CEAR, 2016)

Por último, el manual de la COE y la FRA recuerda que, de acuerdo con el CEDH, no existe propiamente un derecho a la asistencia sanitaria, pero lo configura como un aspecto de la integridad moral y física que puede estar recogido en el artículo 8 del CEDH, que garantiza el respeto a la vida privada. Por su parte, la CSE reconoce en su artículo 13 el derecho a la asistencia médica.

En conclusión, tanto la Directiva 2013/33/UE como los instrumentos de *soft law* coinciden en que la asistencia sanitaria debe cubrir tanto la salud mental como la física y debe tener lugar en un idioma que

la persona entienda. Todos estos instrumentos afirman, asimismo, que existe la obligación de asegurar la asistencia sanitaria de urgencia.

Por tanto, el estándar establecido por los distintos instrumentos se traduce en que se pueda asegurar a las personas refugiadas el acceso a la necesaria asistencia sanitaria como mínimo de urgencia y el tratamiento de las enfermedades mentales, tal y como señala la guía de EASO³⁴ sobre las condiciones de acogida. Esto incluye aspectos que implican, entre otros, tomar medidas para que las personas puedan comunicarse con el personal sanitario y que la atención sanitaria que se les dispense se adecúe tanto al género como a la edad de las personas refugiadas.

2.1.2. Educación y aprendizaje del idioma

La educación está prevista como un derecho de las personas refugiadas en la Convención de Ginebra. En el caso de la enseñanza elemental se prevé que sea prestada en condiciones de igualdad a las personas refugiadas respecto a los nacionales. Por su parte, la enseñanza distinta a la elemental se prestará tratando de proporcionar a las personas refugiadas el trato más favorable posible (artículo 22, Convención de Ginebra).

El derecho a la educación obligatoria y la formación profesional permanente de las personas refugiadas se prevé en la CDFUE y, además, el CEDH subraya que debe ser gratuita (artículo 14, CDFUE). El CEDH, por su parte, también garantiza el derecho a la educación primaria y secundaria (artículo 2, protocolo 1, CEDH).

Asimismo, de acuerdo con la CE, las personas refugiadas tienen derecho a la educación y la enseñanza básica obligatoria y gratuita (artículo 27, CE).

La Directiva 2013/33/UE (artículo 14, Directiva 2013/33/UE) impone la escolarización de los menores y el acceso a la educación de las personas refugiadas. A este respecto y atendiendo a los instrumentos de *soft law*, el ACNUR exige que la escolarización y el acceso a la educación se produzca lo más pronto posible (ACNUR, Comentarios sobre la Directiva 2013/33/UE).

Por su parte, el manual del COE y la FRA recuerda que el derecho a la educación de los menores está protegido por numerosos instrumentos internacionales. Estos instrumentos son igualmente aplicables a las personas solicitantes de protección internacional.

Acerca del acceso a la educación, el estudio “*Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees*”, sobre integración local, recoge cómo en ocasiones se produce una segregación en las escuelas. Para evitarlo, el estudio propone incrementar el mestizaje social y la adopción de medidas de apoyo a las personas refugiadas en los centros educativos.

Además, se debe garantizar el aprendizaje del idioma del país de acogida. El ACNUR recuerda que el aprendizaje del idioma constituye una necesidad específica de estas personas y que se deben realizar inversiones para facilitar y agilizar el conocimiento del idioma de la sociedad de acogida (ACNUR, Mejorar la protección...).

Por tanto, los instrumentos de *hard law* y *soft law* disponen la obligación de los Estados miembros de garantizar la escolarización y el acceso a la educación de las personas menores de edad refugiadas.

³⁴ Guía de EASO, p. 33.

Asimismo, para que estas personas puedan integrarse en la sociedad de acogida de forma efectiva, es esencial el conocimiento del idioma.

2.1.3. Empleo y formación profesional

“Sólo queremos demostrar que merecemos la pena”.

(Maisoun Shukair, Siria. *El País*, 2018)

“Tengo permiso de trabajo y estoy en una obra, aprendiendo de albañil.

Ya sé amasar cemento y poner ladrillos. La vida no es fácil.

Pensaba estudiar un grado, pero no me dieron la beca”.

(Amr Sbahi, Siria. *XL Semanal*, 2015)

La Convención de Ginebra prevé distintas disposiciones en materia de empleo. La Convención de Ginebra reconoce el acceso a un empleo remunerado, exigiendo incluso un trato más favorable que al resto de las personas extranjeras presentes en ese Estado. Asimismo, la Convención de Ginebra también reconoce el derecho a desarrollar un trabajo por cuenta propia, así como de profesiones liberales (artículos 17, 18 y 19, Convención de Ginebra).

Por su parte, la CDFUE reconoce que toda persona tiene derecho a trabajar. En concreto, señala que los nacionales de terceros países autorizados a trabajar tienen derecho a unas condiciones laborales equivalentes a aquellas de las que disfruten los ciudadanos de la UE. Asimismo, contempla el acceso a los servicios de colocación gratuitos (artículos 15 y 29, CDFUE).

Sobre el acceso al empleo y a la formación profesional, la Directiva 2013/33/UE dispone que el acceso al mercado laboral de las personas solicitantes debe producirse como máximo nueve meses después de la presentación de la solicitud de protección internacional (artículo 15, Directiva 2013/33/UE). Sin embargo, el acceso a la formación profesional no se presenta en términos de obligación, sino que se señala que *“los Estados miembros podrán permitir”* el mismo (artículo 16, Directiva 2013/33/UE).

En cuanto a la cuestión del acceso al empleo, el ACNUR considera que es necesario que se realicen inversiones para fomentar la inserción laboral de las personas refugiadas: *“Un pronto acceso al mercado de trabajo puede facilitar su proceso de integración y su pronta contribución positiva a la sociedad. Un acceso temprano al mercado de trabajo promueve su inclusión social y la autonomía de las personas solicitantes, y evita la pérdida de aptitudes adquiridas y su dependencia”* (comentarios sobre Directiva 2013/33/UE).

A este respecto, el estudio sobre integración local señala que sería muy conveniente tratar de hacer corresponder las oportunidades de trabajo locales con las capacidades y conocimientos de las personas refugiadas. Ello se debe a que las personas extranjeras, en general, tienen menos probabilidades de lograr un empleo y si lo hacen, pueden estar sobrecualificadas para el mismo. Estas circunstancias se acentúan en el caso de las personas refugiadas y se da un desajuste entre sus capacidades y conocimientos y las necesidades del mercado laboral local. Por ello, el estudio de integración local propone la creación de una base de datos de empleos locales, la puesta en marcha de legislación que fomente la antidiscriminación, el fortalecimiento de la colaboración público-privada para promover la integración de estas personas y el apoyo al emprendimiento.

En conclusión, los estándares determinan que se debe garantizar el derecho a trabajar de las personas refugiadas. El acceso al mercado laboral debe producirse como máximo nueve meses después de la presentación de la solicitud de protección internacional. Asimismo, se debe permitir el acceso a la formación profesional permanente y a los servicios de colocación gratuitos. El acceso al empleo constituye un elemento esencial de su integración y debe producirse en condiciones laborales equivalentes a las de las demás personas. Por ello, se deben realizar inversiones públicas para promover la integración laboral de las personas refugiadas y tratar de establecer una correspondencia entre las necesidades laborales locales y las capacidades y conocimientos de las personas refugiadas que buscan empleo. Para ello, se propone la creación de una base de datos local. Medidas tales como la adopción de legislación antidiscriminación, la colaboración público-privada o la promoción del emprendimiento pueden contribuir considerablemente a la garantía del acceso al empleo de las personas refugiadas.

2.1.4. Vivienda

“Tuvimos que quedarnos más tiempo (en el centro de acogida) porque no encontrábamos nada. Aquí nos tratan muy bien, pero necesitamos alquilar ya una casa, sobre todo por mis hijas. Necesitan una estabilidad”.

(Samira, Siria. *El Diario*, 2017)

La Convención de Ginebra contempla el acceso a la vivienda de las personas refugiadas con el trato más favorable posible (artículo 21, Convención de Ginebra).

Mientras que en el contexto del CEDH no existe como tal un derecho a la vivienda, sí que está contenido en la CSE (artículo 31, CSE). Sobre la base del CEDH, la falta de provisión de una vivienda digna a personas solicitantes de protección internacional y las consecuencias de dicha omisión para las administraciones públicas ha llegado a ser considerada como una violación del artículo 3 del CEDH (prohibición de tortura y tratos inhumanos y degradantes).

Acerca de la vivienda, la CDFUE señala que la UE respeta la ayuda a la vivienda que se otorgue con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, para proporcionar una existencia digna a todas aquellas personas que no dispongan de recursos suficientes de acuerdo con la legislación y la práctica nacional (artículo 34, CDFUE).

La previsión del acceso a la vivienda de las personas refugiadas está recogida en el artículo 17 de la Directiva 2013/33/UE, en la medida en que dicho precepto dispone que los Estados miembros deberán cerciorarse de que se asegura a las personas solicitantes “*un nivel de vida adecuado que les garantice la subsistencia y la protección de su salud física y psíquica*” (artículo 17, Directiva 2013/33/UE). La STJUE *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers contra Selver Saciri y otros (C-79/13)*, Sala Cuarta, 27 de febrero de 2014, interpreta precisamente este precepto de la Directiva 2013/33/UE, señalando que las condiciones de la acogida adecuadas son aquellas que sean “*suficientes para garantizar un nivel de vida digno y adecuado*”.

Por su parte, la carta magna española prevé entre sus principios rectores de la política económica y social el acceso a una vivienda digna, aunque hay que tener en cuenta que este artículo se refiere a las personas con nacionalidad española (artículo 47, CE).

En la práctica, el acceso a la vivienda es uno de los aspectos más problemáticos para estas personas, tal y como pone de relieve CEAR³⁵. Para hacer frente a este reto, el ACNUR considera que se deben invertir recursos públicos para facilitar el acceso a la vivienda de las personas solicitantes de protección internacional. Así lo confirma también el estudio sobre integración local, que señala que habitualmente existe una escasa disponibilidad de vivienda para colectivos vulnerables y que ello da lugar en ocasiones a la concentración de personas refugiadas en determinados lugares, dificultando su integración. Para ello, el estudio propone asegurar un acceso igualitario a la vivienda social, incentivar el acceso a la vivienda privada para las personas refugiadas, apoyándoles con medidas antidiscriminatorias por parte de los dueños de las viviendas y el diseño de una política de vivienda que evite la exclusión y promueva el acceso a la vivienda social por parte de las personas refugiadas. En este sentido, CEAR denunciaba recientemente situaciones claras de discriminación racial o xenófoba: *“Algunos propietarios piensan que la gente extranjera no paga bien, que van a meter a muchas personas en casa. Algunas veces hasta les cuelgan el teléfono cuando notan un acento distinto o les convencen de que el piso ya ha sido alquilado”* (CEAR, *El Diario*, 2017).

Por lo tanto, de acuerdo con las normas citadas y las recomendaciones del ACNUR, los Estados deben garantizar el acceso a una vivienda digna de las personas refugiadas. Para ello, se deben proporcionar ayudas sociales, para lo que deben realizarse inversiones públicas y asegurar un acceso igualitario a la vivienda social de las personas refugiadas. Asimismo, se debe evitar la concentración de personas refugiadas que obstaculice su integración. En cuanto al acceso a la vivienda en el mercado privado, se deben adoptar medidas contra la discriminación en el acceso a la vivienda privada.

2.1.5. Políticas sociales y asistencia social

“Ahora ya respiro un poco y empiezo a ser autónomo, porque yo no quiero ayudas”.

(Morad Akoudad, Marruecos. Libro de Testimonios de CEAR, 2016)

La Convención de Ginebra prevé que se dispense a las personas refugiadas el mismo trato en cuanto a la legislación del trabajo y seguros sociales (artículo 24, Convención de Ginebra).

Asimismo, la CDFUE respeta, al igual que respecto a la ayuda para el acceso a la vivienda, las ayudas sociales a las personas que se encuentren en situación de necesidad para procurarles una existencia digna (artículo 34, CDFUE).

La Directiva 2013/33/UE no reconoce un derecho específico a la asistencia social, pero su artículo 17 establece reglas generales sobre cómo deben prestarse las condiciones materiales de acogida en caso de materializarse en prestaciones de carácter económico. Para asegurar un adecuado nivel de vida, los Estados miembros pueden utilizar como referencia para el cálculo de eventuales prestaciones económicas las prestaciones por desempleo y las prestaciones sociales.

Sobre cómo debe ser el acceso de las personas refugiadas a las condiciones materiales de acogida el documento de ACNUR señala lo siguiente:

“Cuando sea posible, la prestación de los servicios básicos a las personas solicitantes no debe ser independiente, sino integrada en los servicios existentes para la comunidad. Esto, debe ser complementado, por estructuras adecuadas de apoyo que aborden las necesidades especiales de las

³⁵ CEAR, 2017.

personas solicitantes de protección internacional: aprendizaje del idioma, programas de orientación cultural y concienciación, asesoría jurídica y social, desarrollo comunitario” (ACNUR, Comentarios sobre la Directiva 2013/33/UE).

Por tanto, debe garantizarse un acceso a los servicios sociales y a las ayudas sociales en condiciones de igualdad para procurar una existencia digna a las personas refugiadas. Para el cálculo de ayudas sociales para las personas refugiadas se deben tomar como referencia las prestaciones sociales ya existentes para personas en situación de necesidad o las prestaciones de desempleo.

Respecto al papel de las instituciones para remover todos los obstáculos que puedan impedir la garantía de los derechos de las personas refugiadas previamente abordados, el ACNUR considera necesaria la realización de inversiones selectivas en los siguientes aspectos: el fomento del empleo, de la vivienda y el aprendizaje del idioma.

En este sentido el estudio sobre integración local considera necesario alinear los servicios de protección social con las necesidades de las personas migrantes y refugiadas. Para ello sugiere la adaptación de los servicios sociales a las barreras que experimentan las personas refugiadas en general como puede ser el idioma, así como a la situación de las personas refugiadas con necesidades especiales (menores no acompañados o personas con discapacidad). Además, también recomienda el establecimiento de mecanismos de referencia en los servicios públicos y el acceso a todos los servicios públicos independientemente de los requisitos de residencia.

Las conclusiones de este estudio ponen especial énfasis en la necesidad de asegurar que el proceso de integración de las personas refugiadas empiece desde el primer día, dado que se afirma que a las personas refugiadas les lleva 20 años de media tener una tasa de empleo similar a aquella de las personas nacionales. En consecuencia, se debe evitar que las personas refugiadas experimenten largos periodos de desempleo cuando lleguen. Para ello, se les debe apoyar en su proceso de integración desde el inicio, independientemente de su situación legal, desde un enfoque transversal y combinado. Ello se logra, entre otras medidas, a través de clases de idioma, de formación profesional y tratando de involucrar a las personas refugiadas, a las instituciones educativas y a las organizaciones locales presentes en el territorio.

2.1.6. Otros aspectos relacionados con la acogida

Además de la asistencia sanitaria, la educación, el empleo, la vivienda y la asistencia social, hay que tener en cuenta otros aspectos que se mencionan en los documentos *soft law* que inciden en elementos ajenos a las personas refugiadas. Entre estos aspectos se encuentra el papel crucial que juega la propia Administración o la sociedad de acogida en la garantía de los derechos de las personas refugiadas y en su integración efectiva en la sociedad de acogida. En cuanto al papel de los poderes públicos, es relevante el artículo 9.2 de la CE: “*Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*”.

2.1.6.1. Servicios de integración predecibles y armonizados

En el documento del ACNUR sobre cómo mejorar la protección de las personas refugiadas se presentan cuatro ejes principales para la acogida de las personas refugiadas. En cuanto a lo que es relevante para este trabajo, en la medida en la que afecta a aspectos que son competencia de las administraciones públicas vascas, es el cuarto eje el que resulta de interés: los servicios de integración predecibles y armonizados.

Este eje implicaría una buena coordinación, comunicación y cooperación entre las administraciones responsables de dichos servicios de integración. Asimismo, se traduciría en garantizar dicha predictibilidad a través de la información clara y comprensible proporcionada a estas personas en un idioma que entiendan.

En cuanto a la cooperación y la coordinación, el estudio sobre integración local apunta en sus conclusiones dos aspectos esenciales. Por un lado, la mejora de la coordinación de las políticas de integración en todos los niveles de intervención pública, es decir, estatal, autonómica, provincial y local. Para ello, sugiere la creación de mecanismos de coordinación entre las administraciones públicas involucradas. De acuerdo con las estadísticas manejadas por dicho estudio, alrededor del 90% de los 72 municipios entrevistados refirieron una falta de coordinación adecuada. Como solución, el estudio contempla identificar claramente los roles y las responsabilidades a través de un “mapeo institucional”, así como promover el diálogo entre todos los niveles para así fomentar el conocimiento mutuo de las distintas prácticas y, por ende, del intercambio de las buenas prácticas.

Por otro lado, este estudio sobre las políticas de integración a nivel local señala que es necesario mejorar la coherencia de estas políticas haciendo que sean integrales, es decir, que abarquen los diferentes sectores involucrados en la acogida (vivienda, educación, empleo, sanidad), ya que una falta de coherencia entre ellos puede dar lugar a una limitación en el acceso a los servicios. Un ejemplo de ello sería la imposibilidad para las personas de acudir a las clases de idiomas por no existir transporte público para llegar a ellas. Este documento propone crear grupos de coordinación sobre coherencia a nivel estatal que adopten un enfoque de integración transversal. Además, propone la consulta periódica a las comunidades de personas refugiadas y migrantes presentes en los municipios, y el establecimiento de la ventanilla única en los servicios públicos.

2.1.6.2. Promoción de comunidades acogedoras

“Vivir en condiciones de seguridad, poder satisfacer las necesidades de la familia e interactuar con la comunidad es esencial para el proceso de integración (...)”.

“La interacción continua y directa entre los refugiados y las comunidades de acogida es esencial. Fomenta la familiaridad y la empatía, y crea oportunidades para la cohesión social. También contribuye a una sensación de responsabilidad mutua”.

(ACNUR, Mejorar la protección...)

El ACNUR establece los siguientes elementos que favorecerían la promoción de comunidades acogedoras.

- La participación de la sociedad civil a través del voluntariado en actividades en las que se apoye la integración de las personas refugiadas y se les proporcione orientación cívica y cultural.
- La lucha activa contra la xenofobia, que se verá reforzada a través de campañas de concienciación y la mejora de la persecución de los delitos de odio (ACNUR, Mejorar la protección...).

A este respecto, el estudio sobre integración local considera en sus conclusiones como un elemento clave la colaboración con la sociedad civil y el tejido empresarial, a través de mecanismos de coordinación y de redes de apoyo y de bienvenida a las personas refugiadas, que favorezcan el espacio de encuentro entre la sociedad de acogida y las personas refugiadas. Una de las principales carencias de las personas

refugiadas al llegar es la falta de un entorno conocido de personas en las que apoyarse y este tipo de redes vendrían precisamente a tratar de proporcionar ese apoyo.

2.1.6.3. El personal especializado en la atención a las personas refugiadas

En este sentido, el ACNUR reitera la necesidad de que aquellas personas implicadas en la acogida de las personas solicitantes reciban no solo la formación básica, sino también la formación especializada sobre los derechos y las necesidades de las personas solicitantes de ambos sexos, así como las de los menores. Así podrán actuar de la forma que responda mejor a sus intereses e identificar a las personas solicitantes vulnerables, con necesidades de acogida particulares como es el caso de las víctimas de tortura o traumas (ACNUR Comentarios sobre la Directiva 2013/33/UE).

La guía de EASO se refiere a la formación del personal responsable de la acogida estableciendo diferentes estándares:

- Asegurar que las personas responsables de la acogida estén suficientemente cualificadas y que hayan recibido la necesaria y adecuada formación.
- Promover la concienciación de otras partes relevantes en la acogida que tienen contacto regular con las personas solicitantes, así como organizar sesiones de concienciación.
- Promover el apoyo a las personas responsables de la acogida acorde a las fases del proceso de acogida en la que se encuentran las personas refugiadas (guía de EASO).

Por último, el estudio sobre integración local hace especial hincapié en la necesidad de incrementar la capacidad de los funcionarios públicos a la hora de responder a las necesidades de las personas refugiadas. Para ello, se propone formar a las personas de todas las áreas municipales, incluyendo profesores, trabajadores sociales, policía local y servicios de empleo, sobre su papel a la hora de promover la integración de las personas refugiadas, asegurando el acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos y la importancia de tener a personal funcionario migrante o refugiado.

Por tanto, los estándares relativos a la categoría que se ha denominado como “*Otros aspectos relacionados con la acogida*” se centran en tres puntos principales: unos servicios predecibles y armonizados; la promoción de comunidades acogedoras; y la existencia de personal especializado en el contacto con personas refugiadas y sus necesidades.

En cuanto a los servicios predecibles y armonizados, se debe garantizar la coordinación, comunicación y cooperación de las instituciones y entidades responsables de la acogida de las personas refugiadas. Asimismo, se debe garantizar una información predecible, clara y comprensible a las personas refugiadas sobre los programas, servicios y prestaciones disponibles para ellas. Por último, es imprescindible que se garantice la coherencia de las políticas de las instituciones públicas desde un punto de vista integral y contando con las personas refugiadas.

La promoción de comunidades acogedoras es clave en particular para su integración y para una convivencia pacífica y fructífera. Para ello, se debe promover la participación de la sociedad civil en el proceso de integración de las personas refugiadas, favoreciendo los espacios de encuentro. Por otro lado, para el favorecimiento de espacios de encuentro entre la sociedad de acogida y las personas refugiadas, así como para facilitar que puedan establecer una red de apoyo en la sociedad de acogida, es importante la contribución de la colaboración público-privada y de la sociedad civil.

Por último, es crucial que las personas que se hallen involucradas en el proceso de acogida de las personas refugiadas posean una formación especializada, para lo que las instituciones públicas deben proporcionar una formación permanente. También es de vital importancia la concienciación de dicho personal acerca de la problemática de estas personas y de las distintas fases del proceso de acogida. En este sentido, sería interesante incorporar a las propias personas refugiadas como parte del personal involucrado en el proceso de acogida, puesto que nadie mejor que ellas saben lo que supone pasar por ello.

REFLEXIONES FINALES

Como se ha podido ver en este capítulo, existe normativa vinculante a nivel internacional, europeo y nacional, así como instrumentos no vinculantes elaborados por diferentes organizaciones como ACNUR, EASO, OCDE o COE que establecen el contenido de las condiciones de acogida que deben ofrecerse a las personas refugiadas.

Estos estándares deben guiar las actuaciones de los poderes públicos y serán empleados como referencia a la hora de abordar cómo se garantizan los derechos de las personas refugiadas en la CAPV.

Toda la información relativa a los estándares que deben satisfacer las condiciones de acogida de acuerdo con los instrumentos de *hard law* y *soft law* se encuentran recogidos en la siguiente tabla:

Tabla 3. Estándares relativos a las condiciones de acogida de acuerdo con instrumentos *hard law* y *soft law*

| DERECHOS | INSTRUMENTOS <i>HARD LAW</i> | INSTRUMENTOS <i>SOFT LAW</i> | ESTÁNDAR |
|-----------------------------|--|---|---|
| Asistencia sanitaria | <ul style="list-style-type: none">• Convención de Ginebra (artículo 23).• Convenio Europeo de Derechos Humanos (artículo 8).• Carta Social Europea (artículo 13).• Directiva 2013/33/UE (artículo 19).• Constitución Española (artículo 43). | <ul style="list-style-type: none">• Documento del ACNUR. Comentarios sobre la Directiva 2013/33/UE.• Guía de EASO sobre condiciones de acogida de las personas refugiadas.• Manual sobre asilo, frontera e inmigración del COE y de la FRA. | <ul style="list-style-type: none">• Se debe garantizar la asistencia sanitaria, como mínimo la de urgencia, de acuerdo con Derecho y prácticas nacionales como un aspecto de la integridad moral y física de la persona.• Se debe incluir un chequeo médico, acompañado de un asesoramiento médico en un idioma que la persona entienda para explicar los motivos del mismo y acorde con su edad y su sexo.• Se debe comprender tanto la salud mental como física.• En cuanto a la salud mental, se debe incluir el acompañamiento de las personas con enfermedades mentales graves y la adopción de medidas para la rehabilitación de las víctimas de la violencia y de la tortura. |

| DERECHOS | INSTRUMENTOS <i>HARD LAW</i> | INSTRUMENTOS <i>SOFT LAW</i> | ESTÁNDAR |
|---|---|---|--|
| Educación y aprendizaje del idioma | <ul style="list-style-type: none"> • Convención de Ginebra (artículo 22). • Convenio Europeo de Derechos Humanos (artículo 2, protocolo 1). • Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (artículo 14). • Directiva 2013/33/UE (artículo 14). • Constitución Española (artículo 27). | <ul style="list-style-type: none"> • Documentos del ACNUR: <ul style="list-style-type: none"> — Comentarios sobre la Directiva 2013/33/UE. — Mejorar la protección de los refugiados en la Unión Europea y en el mundo. • Manual sobre asilo, fronteras e inmigración del COE y de la FRA. | <p>A) EDUCACIÓN:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se debe garantizar el acceso a la educación en condiciones de igualdad. • Se debe garantizar la pronta escolarización de los/las menores refugiados. Para evitar la segregación en las escuelas es necesario favorecer la mezcla social y la adopción de medidas de apoyo a las personas refugiadas en los centros educativos. • La enseñanza básica es obligatoria y gratuita. <p>B) APRENDIZAJE DEL IDIOMA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se debe garantizar el aprendizaje del idioma de la sociedad de acogida que es clave para su integración y constituye una necesidad específica de las personas refugiadas que exige inversiones públicas. |
| Empleo y formación profesional | <ul style="list-style-type: none"> • Convención de Ginebra (artículos 17, 18 y 19). • Constitución Española (artículo 35). • Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (artículos 15 y 29). • Directiva 2013/33/UE (artículos 15 y 16). | <ul style="list-style-type: none"> • Documentos del ACNUR: <ul style="list-style-type: none"> — Comentarios sobre la Directiva 2013/33/UE. — Mejorar la protección de los refugiados en la Unión Europea y en el mundo. • Estudio conjunto de la OCDE y la Comisión Europea acerca de la integración de personas migrantes y refugiadas a nivel local. | <ul style="list-style-type: none"> • Se debe garantizar el derecho a trabajar de las personas refugiadas. El acceso al mercado laboral debe producirse como máximo 9 meses después de la presentación de la solicitud de protección internacional. • Se debe permitir el acceso a la formación profesional permanente y a los servicios de colocación gratuitos. • El acceso al empleo constituye un elemento esencial de su integración y debe producirse en condiciones laborales equivalentes a las de las demás personas. • Se deben realizar inversiones públicas para promover la integración laboral de las personas refugiadas y tratar de establecer una correspondencia entre las necesidades laborales locales y las capacidades y conocimientos de las personas refugiadas que buscan empleo, mediante la creación de una base de datos local para este fin. • Adoptar legislación antidiscriminatoria. • Promover la colaboración público-privada para garantizar el acceso al mercado laboral. • Apoyar a las personas refugiadas que deseen emprender. |

| DERECHOS | INSTRUMENTOS <i>HARD LAW</i> | INSTRUMENTOS <i>SOFT LAW</i> | ESTÁNDAR |
|---|---|--|---|
| Vivienda | <ul style="list-style-type: none">• Convención de Ginebra (artículo 21).• Carta Social Europea (artículo 31).• Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (artículo 34).• Directiva 2013/33/UE (artículo 17).• Constitución Española (artículo 47). | <ul style="list-style-type: none">• Documento del ACNUR: — Mejorar la protección de los refugiados en la Unión Europea y en el mundo.• Estudio conjunto de la OCDE y la Comisión Europea acerca de la integración de personas migrantes y refugiadas a nivel local. | <ul style="list-style-type: none">• Se debe garantizar el acceso a una vivienda digna. Se deben proporcionar ayudas sociales para la vivienda a aquellas personas refugiadas que no dispongan de recursos suficientes y deben realizarse inversiones públicas para ello.• Se debe evitar la concentración de personas refugiadas, lo que obstaculiza su integración.• Se debe garantizar un acceso igualitario a la vivienda social.• Se deben adoptar medidas contra la discriminación en el acceso a la vivienda privada.• Se debe diseñar una política de vivienda que evite la exclusión social y residencial. |
| Políticas sociales y asistencia social | <ul style="list-style-type: none">• Convención de Ginebra (artículo 24).• Carta de Derechos Fundamentales de la UE (artículo 34).• Directiva 2013/33/UE (artículo 17). | <ul style="list-style-type: none">• Documento del ACNUR: — Comentarios sobre la Directiva 2013/33/UE).• Estudio conjunto de la OCDE y la Comisión Europea acerca de la integración de personas migrantes y refugiadas a nivel local. | <ul style="list-style-type: none">• Se debe garantizar un acceso a los servicios sociales y a las ayudas sociales en condiciones de igualdad para procurar una existencia digna a las personas refugiadas, independientemente de los requisitos de residencia.• Para el cálculo de ayudas sociales para las personas refugiadas, se deben tomar como referencia las prestaciones sociales ya existentes para personas en situación de necesidad o las prestaciones de desempleo.• Se deben realizar inversiones selectivas particularmente en el fomento del empleo, de la vivienda y del aprendizaje del idioma.• Se deben alinear los servicios de protección sociales con las necesidades de las personas refugiadas.• Establecer mecanismos de referencia en los servicios sociales para las personas refugiadas.• Iniciar el proceso de integración mediante la colaboración- entre las organizaciones sociales y las instituciones educativas con un enfoque integral y transversal. |

| DERECHOS | INSTRUMENTOS <i>HARD LAW</i> | INSTRUMENTOS <i>SOFT LAW</i> | ESTÁNDAR |
|--|--|---|--|
| <p>Otros aspectos relacionados con la acogida</p> | <p>Artículo 9.2 CE: <i>“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.</i></p> | <ul style="list-style-type: none"> • Documentos del ACNUR: <ul style="list-style-type: none"> — Comentarios sobre la Directiva 2013/33/UE. — Mejorar la protección de los refugiados en la Unión Europea y en el mundo. • La guía de EASO sobre condiciones de acogida de las personas refugiadas. • Estudio conjunto de la OCDE y la Comisión Europea acerca de la integración de personas migrantes y refugiadas a nivel local. | <p>A) SERVICIOS PREDECIBLES Y ARMONIZADOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se debe garantizar la coordinación, comunicación, cooperación de las instituciones y entidades responsables de la acogida de las personas refugiadas. • Se debe garantizar una información predecible, clara y comprensible a las personas refugiadas sobre los programas, servicios y prestaciones disponibles para ellas. • Se debe garantizar la coherencia de las políticas de las instituciones públicas desde un punto de vista integral y contando con las personas refugiadas. <p>B) PROMOCIÓN DE COMUNIDADES ACOGEDORAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se debe promover la participación de la sociedad civil en el proceso de integración de las personas refugiadas, favoreciendo los espacios de encuentro. • La lucha activa contra la xenofobia mediante campañas de concienciación y el refuerzo de la persecución de los delitos de odio. • Colaboración público-privada así como con la sociedad civil como medio para fomentar espacios de encuentro entre sociedad y persona refugiada, y para proporcionarle una red de apoyo. <p>C) PERSONAL ESPECIALIZADO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se debe fomentar la formación especializada de las personas que traten con las personas refugiadas. • Concienciación de las personas involucradas en la acogida sobre la problemática de las personas refugiadas, así como de las fases del proceso de acogida. • Incorporar al personal que trata con personas refugiadas a las propias personas refugiadas. |

Fuente: elaboración propia.

CAPÍTULO III

Las vías de entrada a la CAPV

En este apartado vamos a tratar las diferentes vías de entrada a la CAPV de las personas refugiadas. Trataremos de responder a la siguiente pregunta: ¿cómo llegan las personas que buscan el refugio a la CAPV?.

Las personas en manifiesta necesidad de protección internacional entran a la CAPV por tres vías: la vía ordinaria, a través del programa de reubicación o mediante el reasentamiento.

Otra vía a explorar serían los visados humanitarios, si bien, en el caso del Estado español, a diferencia de otros Estados miembros, aún no se ha decidido ejercer la facultad que la legislación de la UE otorga para la expedición de este tipo de visados.

3.1. La vía ordinaria

“Yo no quería vivir con el burka. Mi marido y yo queríamos una vida normal.

Lo vendimos todo, cogimos a los niños, el mayor tenía cinco años y el pequeño era bebé y nos fuimos en 2009. No teníamos estudios y ni siquiera sabíamos en qué año estábamos. Tampoco sabíamos dónde empezaba Europa. Hicimos la mayor parte del camino a pie, tardamos un año desde Afganistán hasta Hungría, sin más documentos que el libro de familia. Allí nos tomaron las huellas dactilares y nos llevaron a un centro (...). Nos escapamos. Cogimos varios trenes, Austria, Italia y vinimos a España”.

(Fatima Hossaini, Afganistán. *XL Semanal*, 2015)

La mayoría de las llegadas de las personas refugiadas a la CAPV se producen a través de la llamada vía ordinaria. Esta vía supone que las personas que buscan refugio llegan por vía marítima, aérea o terrestre a la CAPV. Es decir, que la característica principal de esta vía de entrada es que las personas han entrado al territorio español poniendo ellas mismas los medios para entrar y se han desplazado a la CAPV.

“Llegué a Euskadi como estudiante dentro de un programa de intercambio y mientras estudiaba aquí estalló la guerra en Siria y no pude volver...”

(Yahia Kodo, Siria)

Por otro lado, las personas que buscan refugio pueden llegar al Estado español a través de la vía ordinaria y posteriormente pedir la protección internacional desde la CAPV. A este respecto, tal y como señala CEAR Euskadi en su informe de 2017, *“las personas refugiadas (...) llegan a nuestras fronteras de forma espontánea, y (...) pese a ser un fenómeno menos mediático, es la vía mayoritaria de llegada a nuestro país”* (CEAR, 2017).

Los últimos datos presentados por FRONTEX (FRONTEX, 2018) revelan que el número de las entradas irregulares de personas en Estado español ha aumentado en los primeros nueve meses del año 2018. En la práctica es muy difícil poder discriminar el número de las personas solicitantes de protección internacional del total de las llegadas irregulares al Estado español en un determinado año. Por ejemplo, el único dato sobre las personas solicitantes de protección internacional en la CAPV en 2017 es el relativo a la nacionalidad de dichas personas: el 40,33% procedían de Venezuela, un 9,51% de Colombia y un 8,16% de Ucrania (CEAR Euskadi, 2017).

En relación con la entrada por vía ordinaria de las personas refugiadas al Estado español, cabe mencionar también la opción de solicitar la protección internacional desde el mismo aeropuerto de llegada. A este respecto, 2017 también fue un año récord en el aeropuerto de Madrid-Barajas, con 3.182 solicitudes de protección internacional (AIDA, 2018). Debido a este notable incremento, el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid ha publicado un guía para los letrados que asisten a las personas que solicitan allí la protección internacional (ICAM, 2017).

A pesar de que los datos estadísticos no siempre contemplan la vía de entrada, se estima que la mayoría de las 31.738 personas solicitantes de protección internacional en 2017 en el Estado español utilizó la vía ordinaria de entrada, sin especificar si tal vía ha sido regular o irregular (AIDA, 2018).

“No llegan reubicados y reasentados. Todos llegan por vías ordinarias”.

(Entrevista a policía nacional)

Por todo lo anterior, podemos concluir que la vía de entrada más utilizada por las personas solicitantes de protección internacional para llegar a la CAPV es la vía ordinaria. Asimismo, hemos podido comprobar cómo los datos no especifican si estas entradas se produjeron por vía irregular o regular, así como que en la mayoría de los casos las estadísticas no recogen la vía de entrada de las personas, sino su nacionalidad.

3.2. La reubicación

3.2.1. ¿Qué es la reubicación?

“Omar, Fawzia y sus 2 hijos, Ibrahim y Miral, fueron reubicados a Francia (Mirabel, Lyon) gracias al programa de reubicación de la UE. Después de poner en riesgo sus propias vidas, tras el pago a los traficantes, hicieron el peligroso camino hasta llegar a Grecia. Decidieron sumarse a la reubicación al darse cuenta de lo difícil que era el camino y como podían morir. El principal interés de esta familia reubicada al contar con los estudios es convalidar dichos estudios en Francia y buscar empleo lo más pronto posible. En su opinión, cada persona que quiere venir a la UE debería sumarse al programa de reubicación...”

(Testimonios: [Elige reubicación, vía segura y legal](#), EASO, 2015)

El contexto y la regulación jurídica del programa de reubicación

El aumento de llegadas de personas con necesidad de protección internacional en especial a las costas italianas y griegas provocó la necesidad de ofrecer una respuesta a la llegada de todas estas personas.

La gestión de los flujos migratorios requería la respuesta de otros Estados miembros de la UE para afrontar la situación de “*emergencia*” en Italia y Grecia, y garantizar la protección de los derechos de las personas refugiadas.

Por ello y en aplicación de los principios de responsabilidad y solidaridad (artículo 80, TFUE), los Estados miembros de la UE tomaron la decisión de cumplir las obligaciones que se derivan de estos principios acordando un sistema de reubicación.

Para poder adoptar este sistema se basaron en lo previsto en el artículo 78.3 del TFUE, el cual establece que si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión Europea, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados.

Con apoyo en esta base jurídica, el programa de reubicación se regula en la [Decisión \(UE\) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia](#), y en la [Decisión \(UE\) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia](#).

La “reubicación se refiere a la distribución entre los Estados miembros de las personas en clara necesidad de protección internacional” (Šabić, 2017). O, dicho en otras palabras, “la reubicación es el traslado de personas en manifiesta necesidad de protección internacional de un Estado miembro a otro Estado miembro donde su solicitud de protección internacional será examinada una vez que la reubicación haya sido efectuada”. El sistema de reubicación de la UE, de acuerdo con la OIM, “es una expresión del principio de solidaridad que está en el centro del proyecto europeo” (OIM, 2014).

La reubicación se ha calificado como una vía legal y segura de traslado a los Estados miembros de la UE para las personas solicitantes de protección internacional llegadas a Italia y Grecia.

Este programa ha supuesto la suspensión temporal de la regla establecida en el Reglamento de Dublín, ya que no es el primer Estado de entrada (Italia o Grecia) quien es competente para examinar la solicitud de protección internacional, sino el Estado en el que la persona es reubicada (Carrera y Guild, 2015).

El objetivo de este sistema era reubicar 160.000 personas en manifiesta necesidad de protección internacional. Cada Estado miembro de la UE que participa en el programa de reubicación tenía adjudicada una cuota de reubicaciones desde Italia y Grecia. La clave de redistribución de las cuotas entre los Estados miembros de la UE se basó en criterios tales como el PIB, la población, la tasa de desempleo, el número de personas solicitantes de asilo ya aceptadas y de personas refugiadas ya reasentadas, de acuerdo con la información estadística facilitada por EUROSTAT. Como señala Nicolosi, “a pesar de que las propias Decisiones no hacían explícita referencia a ningún criterio específico, en los Anexos de la propuesta de la Comisión, la clave de la distribución está basada en una serie de factores: 40% tamaño de la población, 40% del PIB, 10% la cifra media de solicitudes de protección internacional recibidas anteriormente, 10% tasa de desempleo” (Nicolosi, 2016, p. 346).

El acceso al programa de reubicación estaba previsto para las personas que llegaron a Italia y Grecia antes del 26 de septiembre de 2017.

¿Cómo funciona el programa de reubicación? ¿Qué son los *hotspots*?

En cuanto al funcionamiento del programa de reubicación, las administraciones griegas e italianas son las competentes para registrar a las potenciales personas solicitantes de protección internacional, pero la competencia para analizar tal solicitud y, en su caso, conceder alguna forma de protección corresponde en exclusiva a los Estados miembros del destino que acogerían a las personas reubicadas.

Por lo tanto, la primera tarea de las administraciones griegas e italianas, asistidas por EASO, EURO-POL y FRONTEX, antes de poner en marcha el programa de reubicación, consiste en diferenciar a las personas potenciales solicitantes de protección internacional del resto de las personas que llegan a sus costas. Y es que no podemos olvidar que no todas las personas que llegan a las costas europeas buscan refugio. Por otro lado, no todas las personas son susceptibles de entrar en el programa de reubicación, como más tarde se explicará. En todo caso, estas agencias europeas asisten y apoyan a las autoridades nacionales en la gestión de los flujos migratorios.

Debido al gran número de personas llegadas y con la finalidad de agilizar los trámites administrativos de registro, se crearon los llamados “*hotspots*” o puntos calientes o críticos como parte de la acción inmediata y necesaria para asistir a Grecia e Italia.

Por tanto, el objetivo de los *hotspots* es facilitar la identificación de las personas que pueden ser potenciales solicitantes de protección internacional. La Agenda Europea sobre Migración define los *hotspots* como una medida operativa, excepcional y temporal para ayudar al buen funcionamiento del programa de reubicación en Italia y en Grecia.

En los *hotspots* se informa sobre el programa de reubicación a través de diversos medios ([aplicación para smartphone](#), cuenta Skype, EU Relocation programme en Facebook, etc.). No obstante, cabe recalcar que la decisión de una persona de acogerse al programa de reubicación es una decisión estrictamente voluntaria. Es decir, una vez hecho el trámite administrativo de registro de las personas (toma de impresiones dactilares, datos personales, nacionalidad, idioma y nivel de formación, examen sanitario), cada potencial solicitante de protección internacional es susceptible de solicitar en los *hotspots* y notificar a EASO, a los representantes de ACNUR o a las autoridades nacionales su intención de sumarse al programa de reubicación.

Una vez terminado el trámite del registro y tras expresar la voluntad de sumarse al programa, las personas que son consideradas como potenciales solicitantes de protección internacional se incorporan a una base de datos del programa de reubicación creada por las autoridades italianas y griegas. Todos los Estados miembros de la UE tienen acceso a esta base de datos.

Las personas que han decidido sumarse al programa de reubicación, tras el registro en el *hotspot* cuentan con los siguientes derechos: estancia legal en Grecia o Italia durante 6 meses (duración total del plazo previsto para llevar a cabo la reubicación en un determinado Estado miembro de la UE), derecho a la no devolución, derecho de movilidad por el territorio de dicho Estado, derecho a servicios médicos y a medicamentos, así como derecho a la educación. Por último, a las personas que se acogen al programa se les retira su pasaporte y se les hace entrega de un documento con su solicitud donde pueden elegir 10 países entre los 21 Estados miembros de la UE que aparecen como participantes para la reubicación (CEAR, 2016).

¿Cuáles son los criterios para determinar quién puede ser susceptible de reubicación? ¿Cómo se realiza la correspondencia entre el Estado miembro de destino y la persona reubicada?

Una característica importante del programa estriba en que solamente las personas de determinadas nacionalidades son elegibles. Solo pueden ser reubicadas las personas solicitantes cuya tasa de reconocimiento de protección internacional a nivel de la UE sea superior al 75%. Según los datos actualizados en julio de 2017, las nacionalidades elegibles de los solicitantes de protección internacional para este programa eran las siguientes: Eritrea, Bahamas, Bahréin, Bután, Qatar, Siria, Emiratos Árabes Unidos y Yemen. Es de destacar que el criterio de la nacionalidad de los participantes varía (*Questions and Answers on relocation*, EASO, 2019). La participación de las personas refugiadas, por tanto, depende de su nacionalidad.

De acuerdo con lo expresado por AIDA (AIDA, 2018), este umbral del 75% fue establecido no solo como una forma de asegurar que solo las personas en manifiesta necesidad de protección internacional tuvieran rápido acceso al procedimiento de reubicación, sino también como una especie de “filtro político” para “prevenir” solicitudes de protección internacional que con gran probabilidad recibirían una respuesta negativa a su solicitud en el Estado miembro de reubicación.

Los datos recogidos por AIDA demuestran que en su mayoría fue concedida la protección internacional a las personas reubicadas, salvo casos en los que las autoridades nacionales consideraron que la documentación aportada era falsa o porque su nacionalidad no pudo determinarse (AIDA, 2018).

Como señalan Carrera y Guild, este sistema de reubicación no tiene en cuenta las preferencias de las personas que se acogan al mismo, pero sí es un paso adelante en la medida en que, a la hora de adoptar las decisiones sobre sus solicitudes, sí se tienen en cuenta consideraciones acerca de su vida privada y sus circunstancias personales y familiares (Carrera y Guild, 2015). Acerca de la solicitud para la reubicación, el Parlamento Europeo planteaba que se tuvieran en cuenta como principal criterio para determinar el destino de la persona reubicada sus preferencias y sus circunstancias personales. En efecto, tal y como señala NICOLOSI, “*las Decisiones del Consejo establecen que se debe prestar especial atención a las específicas cualificaciones y características de la persona solicitante, como sus habilidades lingüísticas, u otras indicaciones personales basadas en lazos familiares, culturales o sociales que podrían facilitar su integración en el Estado miembro de reubicación*” (Carrera y Guild, 2015).

Sin embargo, estas preferencias tienen un carácter meramente informativo y corresponden en exclusiva a los Estados miembros de la UE, ya que solamente los Estados miembros pueden comunicar a Grecia e Italia ciertas preferencias relativas a los perfiles de los candidatos a reubicar en su territorio (Considerandos, Decisiones (UE) 2015/1523 y 2015/1601). Son las administraciones italianas y griegas, con los funcionarios de enlace de los Estados miembros de la UE, las personas responsables de elaborar las listas de los potenciales solicitantes identificados a efectos de reubicación con base en los criterios establecidos en las decisiones mencionadas previamente (Carrera y Guild, 2015).

Tal y como recoge AIDA, en el caso griego, por ejemplo, el servicio de asilo griego gestiona el programa de reubicación mediante una unidad especializada en las dependencias de la OIM en Atenas. Esta unidad es la encargada de realizar el *matching* o la correspondencia entre los compromisos recibidos de los Estados miembros y las preferencias expresadas por las personas solicitantes que se han acogido al programa de reubicación, con la asistencia de EASO (AIDA, 2018).

¿Pueden los Estados miembros rechazar la reubicación?

De acuerdo con las decisiones que instauraron el programa de reubicación, los Estados miembros pueden reservarse la potestad de rechazar las cuotas asignadas en la reubicación, pero solo en el caso de que existan fundamentos razonables de que la persona solicitante constituye un peligro para la seguridad nacional o el orden público, o cuando se den serias razones para aplicar los preceptos de exclusión de la directiva de reconocimiento.

De hecho, como recoge AIDA, la mayoría de las decisiones denegatorias se basaban en motivos de seguridad, aunque los Estados miembros en pocas ocasiones especificaban si la persona solicitante en cuestión cumplía las citadas cláusulas de exclusión o por qué consideraban que existía una amenaza para la seguridad nacional o el orden público (AIDA, 2018).

¿Cuánto dura el procedimiento?

La duración del procedimiento, de acuerdo con AIDA, ha sido de dos meses desde la presentación del compromiso por parte del Estado miembro de reubicación, sujeto a la posibilidad de que se extendiera otras dos semanas para recibir la respuesta de Grecia e Italia al expirar ese plazo. Además, era posible una extensión adicional de otras cuatro semanas en caso de que hubiera obstáculos prácticos objetivos que impidieran el traslado. En resumen, el proceso en toda su extensión desde la presentación del compromiso por el Estado miembro hasta el traslado de la persona solicitante al Estado miembro debe completarse “lo más rápido posible” y durar entre tres y cinco meses.

En la práctica, AIDA considera que mientras la duración del procedimiento ha dependido del país desde el que se reubica (es decir, Italia o Grecia), el país de destino y el perfil de la persona solicitante, parece que la mayoría de los países han sido capaces de cumplir estos plazos a tiempo. De acuerdo con la información recogida por AIDA proveniente de autoridades nacionales y entidades sociales, en el caso español el tiempo medio de duración del procedimiento ha sido de un mes, en Alemania de dos meses y medio a tres meses, o en Rumanía de dos a tres meses (AIDA, 2018).

¿Qué tipo de protección internacional han recibido las personas reubicadas?

Lo cierto es que, de acuerdo con la información suministrada por AIDA, las personas reubicadas han debido lidiar con la “lotería del asilo”, ya que difiere bastante el tipo de protección concedida a personas provenientes del mismo país, que, en principio, deberían recibir el mismo. Así, AIDA señala que Francia, Rumanía, Eslovenia y Bulgaria han otorgado el estatuto de refugiado a las personas reubicadas en la mayoría de los casos; España ha concedido la protección subsidiaria en la mayoría de los casos; y Portugal ha otorgado la protección subsidiaria a las personas de origen sirio y a las personas provenientes de Eritrea les ha reconocido el estatuto de refugiado (AIDA, 2018).

3.2.2. ¿Cómo se lleva a cabo el programa de reubicación en el Estado español?

Tras el registro de los potenciales solicitantes de protección internacional por las autoridades griegas o italianas en los *hotspots*, los funcionarios españoles de enlace acceden a la base de datos de las personas

susceptibles de ser reubicadas. Es decir, las autoridades españolas están en contacto con las autoridades griegas e italianas, al ser estas últimas las responsables de completar la base de datos de los solicitantes de protección internacional en sus territorios. Al Estado español le correspondía reubicar el siguiente número de solicitudes de protección internacional desde Italia y Grecia:

Tabla 4. Compromiso de reubicación en el Estado español

| ESPAÑA | DESDE ITALIA | DESDE GRECIA |
|--------|--------------|--------------|
| 9.323 | 2.676 | 6.647 |

Fuente: decisiones (UE) 2015/1523 y 2015/1601.

En el Estado español la autoridad competente para tramitar y gestionar el programa de reubicación es el [Ministerio del Interior](#). El Ministerio del Interior decide cuántas personas acoge el Estado español y cuándo vienen, redistribuyendo después el número de personas reubicadas entre las comunidades autónomas. Por lo tanto, las comunidades autónomas no intervienen en ninguna medida acerca de la nacionalidad, género y perfil de los solicitantes de protección internacional. En relación con el procedimiento de reubicación en el Estado español, AIDA observa que los funcionarios de enlace españoles no realizaron las entrevistas personales con los candidatos en Grecia e Italia antes de formalizar la reubicación.

La institución competente para registrar las solicitudes de asilo de las personas reubicadas es la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) (AIDA, 2017). A este respecto, el informe de AIDA constata que el Estado español tramita las solicitudes de protección internacional de las personas reubicadas mediante un procedimiento regular en condiciones de igualdad con otras personas solicitantes de asilo que entraron al Estado español a través de la vía ordinaria. En relación con la concesión del estatuto, como regla general, no ha habido resoluciones denegatorias de la concesión de protección a las personas reubicadas. La protección concedida a las personas que han sido reubicadas en el Estado español es por lo general la protección subsidiaria. En cuanto a las condiciones de acogida, las personas reubicadas gozan de las mismas condiciones que otros solicitantes de protección internacional.

Según la única información disponible, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, encargada de la gestión del Programa Global de Protección Internacional, asigna a las comunidades autónomas y a los ayuntamientos el papel de facilitar el acceso de las personas refugiadas a los medios y recursos puestos a disposición de toda la ciudadanía, así como el refuerzo o adaptación de los servicios sociales, aunque no se ha previsto ninguna asignación económica para llevar a cabo esta función por el momento ([Protocolo de acogida de personas de protección internacional de Aragón, 2016](#)).

Las comunidades autónomas, de acuerdo con sus respectivas competencias en los ámbitos sanitario, educativo y social, gestionan los servicios y programas específicamente destinados a las personas solicitantes de asilo en coordinación y cooperación con la Administración General del Estado.

Asimismo, está previsto que las comunidades autónomas faciliten el acceso a la información respecto de los recursos sociales específicos para este colectivo, así como sobre las diferentes organizaciones de atención especializada. Consecuentemente con la atribución material de dichas competencias, las comunidades autónomas deberían tener un papel imprescindible tanto en la fase de solicitud, en la propia acogida, como en la fase de concesión y de integración.

A este respecto, en el año 2016 el Estado español anunció la puesta en funcionamiento del Centro de Recursos del Sistema Nacional de Solicitantes y Beneficiarios de Protección Internacional, que tiene por objeto gestionar, a través de puntos de contacto designados por las comunidades autónomas y por la

Federación Estatal de Municipios y Provincias, los recursos habitacionales y no habitacionales puestos a disposición del sistema de acogida, de manera voluntaria y gratuita, tanto por parte de la propia Administración autonómica y local como por los ciudadanos (*El papel de las comunidades autónomas en la actual crisis de refugiados, apuntes para su análisis*, Ararteko, 2017). A este respecto, se valora fundamental la elaboración y puesta en marcha de un protocolo de coordinación entre todas las administraciones y actores implicados en el proceso de protección e integración de las personas refugiadas, incluyendo a las comunidades autónomas y a los ayuntamientos. Además, el Ministerio del Interior debería contar con un instrumento de coordinación ágil para la acogida e integración de personas refugiadas en el Estado español en el que participen las administraciones regionales y locales, lo que permitiría mayor predictibilidad, eficiencia en recursos y en la preparación de planes de asistencia a corto, medio y largo plazo (CEAR, 2017).

En cuanto al perfil de las personas que han sido reubicadas en el Estado español, la nacionalidad y el número de los solicitantes reubicados son los únicos datos públicos que se pueden consultar en la página web del Ministerio del Interior.

Respecto al reparto de las cuotas entre el Estado español y las comunidades autónomas, hay que tener presentes varias realidades. Según los datos publicados por la Comisión Europea, aplicando la ratio de la dimensión de la CAPV en el conjunto del Estado español, le hubiera correspondido acoger 896 personas (470 en Bizkaia, 133 en Araba/Álava y 293 en Gipuzkoa) si se hubiera cumplido la cuota de la UE establecida para el Estado español con base en el cálculo mencionado previamente. El compromiso del Estado español era “19.449 plazas (...) (de las que) el Estado Español únicamente ha ofertado 2.500 plazas (1.875 de Grecia y 625 de Italia), es decir, únicamente un 12,85% del total al que estaba obligada” (STS 2546/2018, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 9 de julio de 2018, FJ 16).

La mayor parte de las personas solicitantes de protección internacional que han sido reubicadas procede de Grecia. Hasta el 24 de marzo de 2018 las personas que han sido reubicadas en el Estado español tienen las siguientes nacionalidades: siria, iraquí, eritrea, yemení y también apátridas.

Por otro lado, el número actual de las reubicaciones en el Estado español hasta la actualidad demuestra el “poco cumplimiento” de la Administración española en relación con el compromiso final acordado. La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, en la sentencia previamente citada³⁶, ha condenado al Estado español por incumplir parcialmente sus obligaciones administrativas de tramitación de solicitudes de asilo de refugiados procedentes de Grecia y de Italia establecidas en las decisiones 2015/1523 y 2015/1601, por no cumplir sus obligaciones de hacer efectivas las reubicaciones acordadas. El Tribunal Supremo considera que las decisiones europeas adoptadas son de carácter vinculante y obligatorio, por lo que el incumplimiento de las mismas implica que “la declaración de incumplimiento parcial de las obligaciones periódicas de las decisiones conlleve la condena el Estado español a continuar la tramitación en los términos previstos en las Decisiones y, de conformidad con los acuerdos, que en lo sucesivo adopten las Instituciones comunitarias” (STS 2546/2018, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 9 de julio de 2018, FJ 18). No obstante, el Tribunal Supremo ha declarado la imposibilidad de ejecutar esta sentencia mediante Auto 599/2017, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 20 de febrero de 2019. La decisión del Tribunal Supremo pone de manifiesto que, de acuerdo con la información proporcionada por la Abogacía del Estado (un informe de 2018 de la Comisión Europea y otro de EASO también correspondiente al año 2018) y asumiendo, por tanto, su contenido, no hay personas reubicables y que las decisiones mencionadas previamente han dejado de tener vigencia y no pueden ser ya objeto de ejecución al haber expirado su plazo en septiembre de 2017.

³⁶ STS 2546/2018, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 9 de julio de 2018.

A este respecto, convendría señalar que cuando se constató el incumplimiento (el 9 de julio de 2018), ya había expirado la validez de las decisiones del Consejo que establecieron el sistema de reubicación y ello no fue un obstáculo para declarar su incumplimiento y ordenar su ejecución a la mayor brevedad posible. Además, tal y como ha puesto de manifiesto recientemente la abogada general Eleanor Sharpston en sus [conclusiones](#) (párrafos 93-106, Comisión contra Polonia, Hungría y República Checa, asuntos acumulados C-715/17, C-178/17 y C-719/17), mediante las que la Comisión insta al TJUE la declaración del incumplimiento de Hungría, Polonia y Chequia de las mismas decisiones, el hecho de que la normativa UE cuyo cumplimiento por parte de un Estado miembro que se cuestiona haya expirado no impide que se declare su incumplimiento. Por último, de la lectura del Auto 599/2017, en especial de sus FJ 2 y 8, no es posible inferir la información y la argumentación esgrimida por la Abogacía del Estado para concluir que, tal y como se alega, no existen realmente personas reubicables en Grecia e Italia.

El órgano competente en la CAPV con funciones en materia de atención a las personas refugiadas, así como para coordinarse con la Administración General del Estado, es la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación del Gobierno Vasco.

El procedimiento y las fases de acogida para las personas reubicadas son las mismas que para las personas solicitantes de protección internacional que vienen a la CAPV a través de otras vías de entrada.

Según los datos previstos en la *Memoria 2017 y Objetivos 2018 de las actuaciones del Gobierno Vasco ante la crisis humanitaria que sufren las personas refugiadas* (Memoria 2017 y Objetivos 2018), en la CAPV se crearon un total de 418 plazas en las que fueron acogidas 1.297 personas, de las que solo 167 procedían de reubicaciones o reasentamientos. El resto de plazas en la CAPV fueron ocupadas por personas de distintos lugares del mundo que llegaron al territorio del Estado español por la vía ordinaria y solicitaron protección.

Tabla 5. Reubicación y reasentamiento en la CAPV

| | |
|---|---|
| Plazas creadas hasta final de 2017: 418 | Personas acogidas hasta final de 2017: 1.297 (167 procedentes de reubicación y reasentamiento) |
|---|---|

Fuente: *Memoria 2017 y Objetivos 2018 de las actuaciones del Gobierno Vasco ante la crisis humanitaria que sufren las personas refugiadas*. Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación del Gobierno Vasco. Lehendakaritza. Gobierno Vasco, 2018.

En resumen, el desarrollo del programa de reubicación es competencia exclusiva del Estado español. La participación de las comunidades autónomas tiene lugar cuando las personas reubicadas llegan a la comunidades autónomas, siendo su competencia garantizar las condiciones de acogida a estas personas. De esto se deduce que no hay ninguna coordinación previa entre el Estado y las CC. AA. a la llegada de estas personas a la comunidad autónoma correspondiente.

3.2.3. ¿Ha fracasado el programa de reubicación?

“El programa de reubicación no va a resolver el problema, pero puede significar el comienzo de la solución”.

António Guterres (ACNUR, 2015)

“Los estados que no han respondido merecen ser nombrados y ser puestos en evidencia y serán recordados en la Historia por su inhumanidad”.

Tony Bunyan ([Statewatch](#), 2018)

En un principio, el programa de reubicación de la UE se ha planteado como un potencial modelo de régimen de reubicación obligatorio, permanente y de activación automática, para distribuir entre los miembros de la UE a las personas en manifiesta necesidad de protección internacional.

El [Informe general sobre la actividad de la UE. La UE en 2017](#), elaborado por la Comisión Europea, estima que la reubicación de las 33.140 personas desde septiembre de 2015 supone el 93% de todas las personas con derecho a ser reubicadas.

Tras la finalización del plazo previsto para el programa de reubicación, es decir, el 27 de septiembre de 2017, la Comisión Europea, en la ya citada comunicación de la misma fecha, puso de relieve que, tras más de dos años, el programa de reubicación de la UE ha demostrado ser un éxito, ayudando a las personas refugiadas a empezar una nueva vida y garantizando que la responsabilidad se comparta entre los Estados miembros.

A pesar del optimismo con el que la Comisión Europea ha evaluado la aplicación del programa de reubicación como forma de vía legal, segura y como instrumento para contribuir a compartir las responsabilidades en esta materia entre los Estados miembros, las cifras de los compromisos no cumplidos y la opinión de la doctrina especializada no son tan optimistas.

Uno de los principales indicadores acerca del éxito o fracaso del programa de reubicación es el incumplimiento de los compromisos adoptados por los Estados miembros de la UE. En la siguiente tabla se observa la situación de la reubicación desde Grecia e Italia a 30 de octubre de 2018, última fecha de los datos disponibles publicados por la Comisión Europea.

Tabla 6. El programa de reubicación en cifras

| ESTADO MIEMBRO | REUBICACIÓN | | | | | |
|-----------------------|---|----------------------------------|----------------------|-------------------------------------|--------------------|----------------------|
| | ITALIA | | | GRECIA | | |
| | Compromiso (decisiones del Consejo) ³⁷ | Compromiso oficial ³⁸ | Reubicación efectiva | Compromiso (decisiones del Consejo) | Compromiso oficial | Reubicación efectiva |
| Alemania | 10.327 | 6.010 | 5.446 | 17.209 | 6.240 | 5.391 |
| Austria ³⁹ | 462 | 50 | 45 | 1.491 | | |
| Bélgica | 1.397 | 390 | 471 | 2.415 | 955 | 700 |
| Bulgaria | 471 | 160 | 10 | 831 | 860 | 50 |
| Chipre | 139 | 60 | 47 | 181 | 145 | 96 |
| Croacia | 374 | 86 | 22 | 594 | 160 | 60 |

³⁷ No incluye las cerca de 8.000 personas aún pendientes de asignación en virtud de la Primera Decisión del Consejo, ni las pertenecientes al contingente de 54.000.

³⁸ Datos transmitidos vía DubliNet en virtud del artículo 5, apartado 2, de la decisión del Consejo.

³⁹ Decisión de Ejecución (UE) 2016/408 del Consejo, de 10 de marzo de 2016, sobre la suspensión temporal de la reubicación del 30% de los solicitantes asignados a Austria de conformidad con la Decisión (UE) 2015/1601, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia.

| ESTADO MIEMBRO | REUBICACIÓN | | | | | |
|----------------------|---|----------------------------------|----------------------|-------------------------------------|--------------------|----------------------|
| | ITALIA | | | GRECIA | | |
| | Compromiso (decisiones del Consejo) ³⁷ | Compromiso oficial ³⁸ | Reubicación efectiva | Compromiso (decisiones del Consejo) | Compromiso oficial | Reubicación efectiva |
| Eslovaquia | 250 | 10 | | 652 | 50 | 16 |
| Eslovenia | 218 | 195 | 81 | 349 | 311 | 172 |
| España | 2.676 | 625 | 235 | 6.647 | 1.875 | 1.124 |
| Estonia | 125 | 14 | 6 | 204 | 382 | 141 |
| Finlandia | 779 | 779 | 779 | 1.299 | 1.349 | 1.202 |
| Francia | 7.115 | 1.170 | 636 | 12.599 | 5.770 | 4.394 |
| Hungría | 306 | | | 988 | | |
| Irlanda | 360 | 20 | | 1.132 | 487 | 1.022 |
| Letonia | 186 | 264 | 34 | 295 | 363 | 294 |
| Liechtenstein | | | | | 10 | 10 |
| Lituania | 251 | 200 | 29 | 420 | 830 | 355 |
| Luxemburgo | 248 | 210 | 249 | 309 | 298 | 300 |
| Malta | 53 | 67 | 67 | 78 | 138 | 101 |
| Noruega | | 815 | 816 | | 685 | 693 |
| Países Bajos | 2.150 | 875 | 1.020 | 3.797 | 1.850 | 1.755 |
| Polonia | 1.861 | 35 | | 4.321 | 65 | |
| Portugal | 1.173 | 588 | 356 | 1.778 | 1.630 | 1.192 |
| República Checa | 1.036 | 20 | | 1.655 | 30 | 12 |
| Rumanía | 1.608 | 800 | 45 | 2.572 | 1.152 | 683 |
| Suecia ⁴⁰ | 1.388 | 1.399 | 1.392 | 2.378 | 2.378 | 1.656 |
| Suiza | | 900 | 920 | | 630 | 580 |
| TOTAL | 34.953 | 15.742 | 12.706 | 63.302 | 29.288 | 21.999 |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del [Informe](#) de la Comisión al Parlamento Europeo al Consejo Europeo y al Consejo, decimoquinto informe sobre reubicación y reasentamiento, Member States support to Emergency Relocation Mechanism, Comisión Europea.

Son varias las conclusiones que se pueden extraer de los datos presentados en la tabla anterior.

Por una parte, cabe resaltar que Hungría es el único Estado miembro de la UE sin compromiso oficial y sin reubicaciones efectivas desde Italia y Grecia. Es más, Hungría junto con Eslovaquia presentaron un recurso de anulación contra las decisiones del Consejo que establecían el programa de reubicación ante el TJUE alegando la falta de competencia de la UE para adoptar dicho programa. Sin embargo, el TJUE en la [STJUE República Eslovaca y Hungría contra el Consejo de la Unión Europea](#) (C-643/15 y C-647/15), Gran Sala, 6 de septiembre de 2017⁴¹, desestima el recurso presentado por dichos Estados al confirmar que el artículo 78.3 del TFUE prevé la base jurídica para la adopción de mecanismos extraordinarios de reparto de la responsabilidad de los Estados miembros en la gestión de los flujos migratorios.

⁴⁰ Decisión (UE) 2016/946 del Consejo, 9 de junio de 2016, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Suecia de conformidad con el artículo 9 de la Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo y el artículo 9 de la Decisión (UE) 2015/1601, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia.

⁴¹ STJUE, *República Eslovaca y Hungría contra Consejo de la Unión Europea* C-643/15 y C-647/15, Gran Sala, 6 de septiembre de 2017.

Además, muy pocos Estados miembros de la UE han cumplido los compromisos adquiridos. Únicamente Finlandia, Luxemburgo, Malta y Países Bajos han reubicado en sus territorios casi a la totalidad de los compromisos oficiales en el programa de reubicación. Suiza, Noruega y Liechtenstein, a pesar de no ser Estados miembros de la UE, han cumplido sus compromisos casi en su totalidad. Otro dato destacable es el relativo al compromiso oficial mínimo de reubicación por parte de Polonia y República Checa, entre otros, en comparación con la clave de reparto de responsabilidad.

Abundando en los datos mencionados previamente y de acuerdo con varios estudios, el programa de reubicación, lejos de ser un éxito, en algunos aspectos ha sido un fracaso. Las razones para calificar la reubicación como un programa fracasado son varias⁴².

El criterio de las nacionalidades elegibles ha sido considerado como muy problemático tanto desde un punto de vista jurídico como ético, ya que las nacionalidades aptas para reubicación cambian al variar las tasas de reconocimiento de protección internacional ([estudio del Parlamento Europeo sobre sistema de reubicación](#), 2017).

El estudio señaló que el problema más grave de este programa es que los Estados miembros no presentan compromisos concretos para ninguna o para suficientes plazas. En algunos casos más extremos, como los de Hungría y Eslovaquia, por ejemplo, han desafiado la autoridad de la UE para poder llevar a cabo el programa de reubicación. Esto ha demostrado la gran politización que se ha producido alrededor de este programa, a consecuencia de la cual, como recoge el estudio sobre sistema de reubicación, la Comisión Europea había evitado los [procedimientos de infracción](#), que posteriormente han sido iniciados y llevados al TJUE.

Otras formas de incumplimiento han sido más disimuladas y posiblemente menos deliberadas, por ejemplo, cuando los Estados, tal y como recoge el previamente mencionado estudio sobre sistema de reubicación, han alegado no tener suficientes ni adecuadas condiciones de acogida para las personas a reubicar. Para resolver este problema, el estudio sobre sistema de reubicación aboga por crear un sistema robusto de supervisión del programa y de cómo se lleva a cabo paso a paso.

El estudio considera imprescindible la asistencia a los Estados miembros a la hora de gestionar sus sistemas de asilo para así desbloquear también los centros de acogida. En este sentido, se señala que EASO aún no ha desarrollado herramientas para comprobar la verdadera capacidad de acogida de los sistemas de acogida de los Estados miembros, tampoco los mecanismos para poder contrastar sus alegaciones en este sentido, así como la posibilidad de que EASO imponga la aceptación de peticiones de reubicación.

El gran problema de este sistema, como se ha apuntado, es que recae única y exclusivamente en la buena voluntad de los Estados miembros y en la información que estos proveen que, como se recoge expresamente, *“acaba por convertirse en la más grande fuente de discrecionalidad del sistema”*.

A continuación se referirán las conclusiones y recomendaciones planteadas por el estudio:

LA PERSPECTIVA DE LOS ESTADOS RECEPTORES DE PERSONAS REUBICADAS Y LA SITUACIÓN REAL SOBRE EL TERRENO

El estudio sobre el sistema de reubicación señala los siguientes motivos para explicar estos distintos grados de cumplimiento por parte de los Estados miembros:

⁴² La evaluación del programa de reubicación se ha realizado de acuerdo con los documentos que se citarán a continuación del Parlamento Europeo, de AIDA y ECRE.

- El apoyo político.
- La capacidad de acogida y la capacidad de procesar las solicitudes, en especial de las personas solicitantes vulnerables.
- Percepciones acerca de la amenaza a la seguridad que pueden suponer las solicitudes de reubicación.

Sobre el terreno se han planteado muchos y variados problemas prácticos, pero el estudio sobre el sistema de reubicación no duda en señalar la principal causa del fracaso del sistema: la falta de cooperación de los Estados de destino. El resultado de ello ha sido que *“personas en necesidad de protección internacional no disponen de información acerca de la reubicación, y son en muchas ocasiones dejadas en espera, frustradas y con ansiedad”*.

Por tanto, el estudio sobre sistema de reubicación recomienda que EASO elabore herramientas para acompañar a los Estados miembros en el desarrollo de sus procesos de asilo y de su capacidad de acogida, lo que contribuirá a gestionar mejor la acogida, que viene a ser su función esencial. Estas herramientas, además, incrementarán la transparencia sobre la capacidad de acogida real de los Estados miembros.

Al mismo tiempo, este estudio considera que la financiación europea debería centrarse en asegurar que los sistemas de recepción nacionales funcionan eficientemente y que haya plazas disponibles para acoger a todas las personas. Las partes consultadas por el grupo de investigación del Parlamento Europeo señalaron que un paquete sancionador, así como incentivos para animar a la reubicación, deberían ser planteados para conseguir mejorar el sistema.

Los desafíos que se han presentado en Grecia y en Italia han sido la falta de capacidad administrativa y de acogida, lo que exige una mayor coordinación de las agencias de la UE involucradas, así como un aumento del personal en el terreno con las apropiadas habilidades de comunicación para así mejorar la respuesta a las peticiones de reubicación.

El estudio defiende que la cuestión de la seguridad nacional como motivo de rechazo de las solicitudes de reubicación debe ser abordado por EASO para guiar a los Estados miembros, tanto desde el punto de vista sustantivo como institucional. Así mismo, debe ser clarificado el papel de EUROPOL para asegurar una buena comunicación con aquellos Estados miembros en los que sí existen unas preocupaciones reales y genuinas sobre la seguridad nacional.

Se afirma en el estudio sobre el sistema de reubicación que muchos de los problemas prácticos del funcionamiento de este sistema se verían atenuados si los Estados miembros se comprometieran a ofrecer plazas de forma simultánea, de tal forma que se permitiera realizar una efectiva correspondencia entre las preferencias del Estado miembro y de las personas que desean ser reubicadas. Por último, es fundamental para el funcionamiento efectivo del sistema garantizar que se dará voz a las personas solicitantes de protección internacional para que el sistema de reubicación cumpla y respete los derechos humanos.

SOBRE LOS HOTSPOTS

Los *hotspots* deberían haber funcionado como facilitadores del sistema de reubicación, ya que están, desde el punto de vista operativo, entrelazados. Al principio, tal y como señala el estudio, estos “puntos críticos” cumplían la función principal de apoyar la identificación de los candidatos a la reubicación. Sin embargo, con el paso del tiempo su enfoque práctico ha cambiado, convirtiéndose en un instrumento de control migratorio que ha dado lugar a *“serias violaciones de derechos humanos tanto en Grecia como en Italia”*. Ello se ha dado aún con mayor severidad en el caso griego desde la firma del acuerdo con Turquía.

Además, la investigación llevada a cabo para el Parlamento Europeo ha podido concluir que los *hotspots* no han ayudado a aliviar la presión en los sistemas griegos e italianos, lo que, se debe recordar, era su principal objetivo. Apunta el estudio que *“por el contrario, los Hotspots han incrementado las cargas del sistema debido a deficiencias estructurales en su diseño y ejecución y a las continuas solicitudes, que solo han contribuido a exacerbar los fallos del sistema de Dublín, que precisamente venían a remediar”*. Por todo ello, se recomienda la vuelta al objetivo original de las Decisiones del Consejo sobre reubicación, es decir, *“que los Hotspots recuperen el rationale de protección internacional, reconociendo las necesidades y derechos de las personas que han experimentado una migración forzada”*.

Por su parte el estudio *Relocation of asylum seekers in Europe: A view from receiving countries* de AIDA ha apuntado como los principales factores que han impedido que este sistema funcione los retrasos en el procesamiento de las solicitudes de reubicación, la burocracia, la falta de suficientes solicitudes o de plazas, la falta de consideración de las preferencias de las personas solicitantes y el incumplimiento de los compromisos adquiridos (AIDA, 2018).

“Cuando un traficante te dice que pagándote 2000 euros te lleva a Viena o a Múnich, o a cambio tienes que pasar por el proceso de reubicación sin saber el país de tu destino, muchos escogen la primera opción”.

(Matthias Ruete, ex director general de Migración y Asuntos de Interior de la Comisión Europea)

En cualquier caso, señala AIDA que la *“lotería de asilo”* que caracteriza a las disparidades existentes entre los procedimientos y el reconocimiento en los Estados miembros ha tenido su reflejo en el tipo de protección otorgada a las personas reubicadas, lo que a su entender *“constituye una injusticia”*.

Para terminar con una nota positiva, AIDA también reconoce que, como medida de alivio inmediato para los Estados miembros bajo gran presión migratoria, este sistema ha asegurado el acceso a la protección internacional de un número significativo de personas que de otra forma se habrían quedado confinadas en Italia y en Grecia, y que podrían haber decidido realizar travesías de forma irregular a otros países. Así, *“el esquema de reubicación ha demostrado, por tanto, su potencial para ser un instrumento de reparto de responsabilidad genuino entre los Estados miembros”*.

Por último, a pesar de que el final del programa de reubicación se fijara para el día 27 de septiembre de 2017, la Comisión ha instado a continuar reubicando a todas las personas elegibles, tal y como se desprende del artículo 13.3 de la [Decisión del Consejo 2015/1601](#). De hecho, ECRE, en un documento sobre el programa de reubicación, recuerda que la Comisión ha aclarado que aquellos compromisos que no se cumplieron al finalizar el ejercicio deberán continuarse en un plazo razonable de tiempo. De acuerdo con el punto de vista de ECRE, ello incluye la obligación de los Estados miembros de realizar los compromisos necesarios para cumplir con la cuota que les fue asignada (ECRE, 2017).

3.3. El reasentamiento

3.3.1. ¿Qué es el reasentamiento?

A nivel europeo, el reasentamiento consiste en la transferencia de personas desplazadas y manifiestamente necesitadas de protección internacional, a instancias del ACNUR, de un tercer país a un Estado miembro, de acuerdo con este último, con el objetivo de protegerlas contra la devolución y de admitirlas y concederles el derecho de estancia y cualesquiera otros derechos similares a los concedidos a un

beneficiario de protección internacional (*Recomendación (UE) 2015/914 de la Comisión de 8 de junio de 2015 sobre un programa europeo de reasentamiento*). En otras palabras, mediante el reasentamiento, países como España se comprometen a acoger a personas en necesidad de protección internacional que se encuentran en terceros países (artículo 2 de la recomendación).

El reasentamiento constituye una parte fundamental de la dimensión exterior de la política de asilo de la UE y una forma de demostrar la solidaridad de la UE con terceros países en gestión de los flujos migratorio, según European Resettlement Network ([ERN](#)).

La principal característica del programa de reasentamiento en comparación con el programa de reubicación reside en que las personas refugiadas se encuentran en terceros países y se trasladan a un país seguro como beneficiarios del estatuto de persona refugiada. El estatuto y los derechos de las personas reasentadas varían dependiendo del país. A este respecto, hay países que conceden a las personas reasentadas un permiso de residencia permanente y otros un permiso de residencia temporal.

Los Estados miembros de la UE, dentro del compromiso adquirido, deben cumplir con las cuotas de reasentamiento previstas en la legislación europea. Aparte de la participación de los Estados miembros de la UE en los programas de reasentamiento europeos, cada Estado puede contar con sus propios programas de reasentamiento *ad hoc* con unos determinados campos de personas refugiadas.

3.3.2. El reasentamiento en el Estado español

Al nivel estatal, el reasentamiento está regulado en la Ley de Asilo. El marco de protección previsto en dicha ley será de aplicación a las personas acogidas en España en virtud de programas de reasentamiento elaborados por el Gobierno, en colaboración con el ACNUR y, en su caso, con otras organizaciones internacionales relevantes. El Consejo de Ministros, a propuesta de los ministros del Interior y de Trabajo e Inmigración, oída la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR), acordará anualmente el número de personas que podrán ser objeto de reasentamiento en España en virtud de estos programas (disposición adicional primera, Ley de Asilo).

Además, la Ley de Asilo dispone que las personas refugiadas reasentadas en España tendrán el mismo estatuto que las personas refugiadas reconocidas en virtud de las disposiciones de la Ley de Asilo. Es decir, el país de destino concede a la persona reasentada la protección en forma de estatuto jurídico de residente permanente en tal Estado miembro ([ACNUR, 2011](#)).

En el Estado español el permiso de residencia expedido a las personas refugiadas reasentadas es temporal. Después de un período determinado de residencia legal y sujeto al cumplimiento de una serie de condiciones relacionadas con el idioma, el conocimiento cívico, la independencia financiera y la buena conducta, pueden solicitar la residencia permanente (las condiciones también varían según el país de origen) ([ERN](#)).

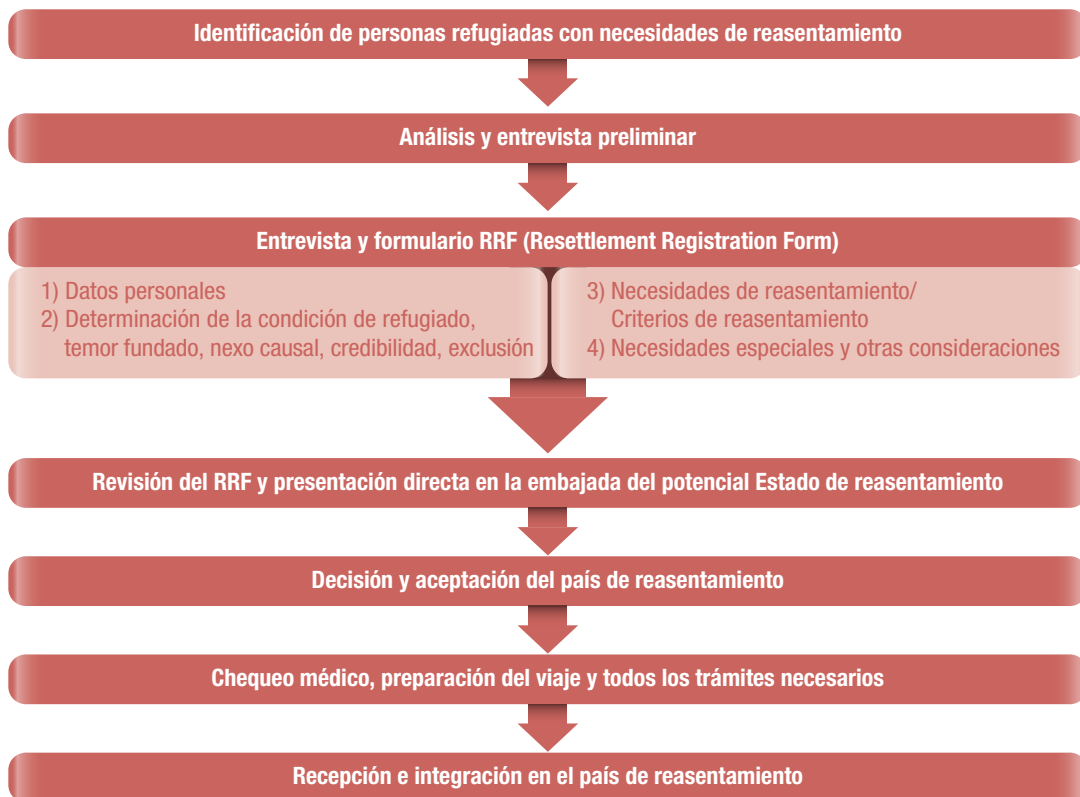
Los criterios de elegibilidad para el programa de reasentamiento

¿Cómo se eligen los candidatos para el reasentamiento? ACNUR establece los criterios de elegibilidad de las personas necesitadas de protección internacional aptas para el reasentamiento. Estos criterios aparecen de manera muy detallada en el *Manual de Reasentamiento del ACNUR, 2011*. A este respecto, la condición de persona refugiada debe determinarse individualmente. Dadas las graves implicaciones que pueden tener para la persona en cuestión, así como los complejos criterios para su determinación, solo el personal de protección del ACNUR, que conoce los principios y las pruebas pertinentes, puede

evaluar la solicitud de cada persona en concreto. El proceso de evaluación se puede resumir en los siguientes elementos:

- Consideraciones relativas al país de reasentamiento. ACNUR identifica y clasifica a las personas refugiadas para el reasentamiento de acuerdo con los estándares internacionales y el país de reasentamiento. Toma la decisión de admisibilidad de acuerdo con sus políticas gubernamentales y/o regulaciones migratorias.
- Disponibilidad de cupos/cuotas anuales.
- Selección de criterios y prioridades.
- Misiones de selección o consideración del dossier.
- Disponibilidad de servicios para necesidades especiales.
- Tiempo de espera de la decisión y viaje. Generalmente, los países de reasentamiento toman la decisión después de que la persona solicitante es entrevistada por un oficial de inmigración o, en situaciones específicas, de acuerdo con un dossier o manual interno del ACNUR de las prácticas a seguir en el reasentamiento.

De acuerdo con el Manual de Reasentamiento del ACNUR, mencionado previamente, las etapas de procedimiento para determinar si la persona es susceptible de reasentamiento son las siguientes:



Fuente: elaboración propia a partir de los datos a partir de la información publicada por el Manual de Reasentamiento del ACNUR.

3.3.3. Los programas europeos de reasentamiento

En relación con el reasentamiento a nivel europeo es necesario mencionar los siguientes programas que se han puesto en marcha hasta la actualidad:

Primer programa de reasentamiento de 2015

Este programa responde al compromiso de los 22.504 reasentamientos acordados en 2015 (*Conclusiones de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, sobre el reasentamiento mediante programas multilaterales y nacionales de 20 000 personas claramente necesitadas de protección internacional, Secretaría General del Consejo, Bruselas, 22 de julio de 2015*).

El principal objetivo de este programa era establecer un primer proyecto piloto voluntario de reasentamiento en toda la Unión. El programa ofrecía 20.000 plazas a las personas desplazadas claramente necesitadas de protección internacional, teniendo en cuenta las regiones prioritarias de reasentamiento, en particular el norte de África, Oriente Próximo y el Cuerno de África, y prestando especial atención a los países en los que se estaban llevando a cabo programas regionales de desarrollo y protección. Este programa de reasentamiento llegó a su fin el 8 de diciembre de 2017, fecha en que el apoyo financiero a este régimen debía expirar.

Tabla 7. Compromiso y cumplimiento del programa de reasentamiento de 2015

| ESTADO MIEMBRO | REASENTAMIENTO | |
|----------------|----------------|--------------|
| | COMPROMISO | CUMPLIMIENTO |
| Alemania | 1.600 | 1.600 |
| Austria | 1.900 | 1.880 |
| Bélgica | 1.100 | 1.100 |
| Bulgaria | 50 | 0 |
| Chipre | 69 | 0 |
| Croacia | 150 | 0 |
| Dinamarca | 1.000 | 481 |
| Eslovaquia | 100 | 0 |
| Eslovenia | 20 | 0 |
| España | 1.449 | 631 |
| Estonia | 20 | 20 |
| Finlandia | 293 | 293 |
| Francia | 2.375 | 2.283 |
| Grecia | 354 | 0 |
| Hungría | 0 | 0 |
| Irlanda | 520 | 520 |
| Islandia | 50 | 50 |
| Italia | 1.989 | 1.521 |
| Letonia | 50 | 264 |
| Liechtenstein | 20 | 20 |
| Lituania | 70 | 42 |
| Luxemburgo | 30 | 26 |

| ESTADO MIEMBRO | REASENTAMIENTO | |
|-----------------|----------------|---------------|
| | COMPROMISO | CUMPLIMIENTO |
| Malta | 14 | 14 |
| Noruega | 3.500 | 3.489 |
| Países Bajos | 1.000 | 1.000 |
| Polonia | 900 | 0 |
| Portugal | 191 | 76 |
| Reino Unido | 2.200 | 2.200 |
| República Checa | 400 | 52 |
| Rumanía | 80 | 26 |
| Suecia | 491 | 491 |
| Suiza | 519 | 519 |
| TOTAL | 22.504 | 18.366 |

Fuente: elaboración propia a partir de datos de conclusiones del Consejo (22 de julio de 2015) y [Resettlement: ensuring safe and legal access to protection for refugees](#).

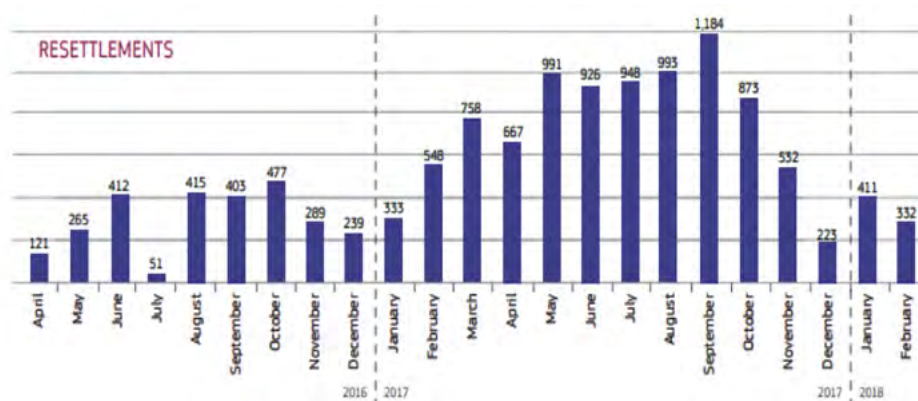
Tal y como se puede apreciar en la tabla, al igual que ocurre con el programa de reubicación, la solidaridad y el compromiso de los Estados miembros con este programa fue desigual. En general se puede decir que la cifra de cumplimiento fue satisfactoria en relación con el compromiso adquirido, ya que muchos Estados miembros de la UE y todos los Estados del Espacio Económico Europeo (Islandia, Liechtenstein y Noruega) cumplieron el 100% del compromiso. No obstante, cabe destacar que Hungría ni siquiera se comprometió en este programa y otros Estados miembros como Bulgaria, Eslovenia o Chipre, entre otros, no reasentaron a una sola persona en virtud de este programa.

Segundo programa de reasentamiento de 2016

Es el programa establecido en la [Declaración UE-Turquía](#). En la Declaración UE-Turquía, conocida también como mecanismo 1:1, se acordó que, por cada persona de nacionalidad siria devuelta a Turquía desde las islas griegas, otra persona de nacionalidad siria sería reasentada desde Turquía a la UE, teniendo en cuenta los criterios de vulnerabilidad.

En virtud de los últimos datos disponibles, un total de 13.313 personas han sido reasentadas desde la Declaración UE-Turquía (*Comunicación de la Comisión de 16 de mayo de 2018, previamente citada*).

Es de destacar que este programa de reasentamiento sigue vigente, tal y como se puede observar en el siguiente gráfico, en el que se aprecian los reasentamientos efectuados mensualmente desde su adopción hasta febrero de 2018.

Gráfico 5. Reasentamiento en virtud de la Declaración UE-Turquía

Fuente: Comisión Europea, [informe](#) sobre la Declaración UE-Turquía.

Tercer programa de reasentamiento de 2017

Sobre la base de la experiencia adquirida en la aplicación de los programas de reasentamiento de la UE, los Estados miembros se comprometen en este nuevo programa a ofrecer al menos 50.000 plazas de reasentamiento para admitir, con la fecha límite del 31 de octubre de 2019, a personas que necesitan protección internacional procedentes de terceros países (*Recomendación (UE) 2017/1803 de la Comisión de 3 de octubre de 2017 relativa a la mejora de las vías legales para las personas que necesitan protección internacional*).

Todos los países confirmaron su compromiso de impulsar este instrumento y de colaborar estrechamente con el ACNUR y la OIM. De la misma manera, se acordó priorizar el reasentamiento desde algunos países que son frontera con Siria, como Líbano, Jordania y Turquía, debido al alto porcentaje de personas refugiadas asentadas en sus territorios (Uriarte Ayala, 2016, p. 98).

En virtud de lo establecido en esta Recomendación (UE) 2017/1803, los compromisos de los Estados miembros deberán tener como objetivos:

- Garantizar el reasentamiento continuado desde Turquía de personas de nacionalidad siria, nacionales de terceros países y apátridas desplazados por el conflicto de Siria, con el fin de apoyar la aplicación de la Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016, en particular a través de un futuro régimen voluntario de admisión humanitaria (VHAS).
- Garantizar el reasentamiento continuado desde Líbano y Jordania.
- Contribuir a la estabilización de la situación en el Mediterráneo Central, reasentando a personas que necesiten protección internacional procedentes de Libia, Níger, Chad, Egipto, Etiopía y Sudán, entre otros, mediante el apoyo al mecanismo temporal del ACNUR de evacuación de emergencia desde Libia.

El programa está dotado con 500 millones de euros procedentes del presupuesto de la UE. Diez Estados miembros ya han reasentado a 4.252 personas en virtud de este nuevo programa de reasentamiento de la UE. De los últimos datos disponibles, el total de personas reasentadas en virtud de todos los progra-

mas de reasentamiento de la UE desde esa fecha, incluidas las personas sirias procedentes de Turquía reasentadas con arreglo a la Declaración UE-Turquía, asciende a 32.207.

Asimismo, es importante tener presente que el reasentamiento podrá jugar un papel con relación a las recientes propuestas sobre la creación de plataformas regionales de desembarco y centros controlados, dado que a aquellas personas elegibles para la protección internacional se les ofrecerá la posibilidad del reasentamiento.

3.4. Otras posibles vías de entrada: los visados humanitarios

“¿Por qué los solicitantes de asilo arriesgan su vida intentando cruzar el Mediterráneo? Aunque hay una multitud de razones, la respuesta más simple es también la más precisa: para llegar al otro lado (...).”

(Bardolet Dilmé, 2014)

Miles de personas han perdido la vida en el mar Mediterráneo tratando de llegar a Europa. Muchas de ellas lo hacen recurriendo a mafias de tráfico de personas que se aprovechan de su desesperación por escapar de sus países. (Vídeo de CEAR: *Sin vías legales, dinero a raudales*).

“Mi esposo y yo vendimos todo para pagar el viaje. Trabajamos 15 horas al día en Turquía hasta que tuvimos suficiente para huir. La persona encargada puso 152 personas en un bote. Cuando lo vimos, muchos quisimos regresar, pero nos dijo que no nos regresaría el dinero. La parte baja y la cubierta se llenaron de personas. Las olas comenzaron a meterse, por lo que nos dijeron que tiráramos nuestras maletas por la borda. En el mar golpeamos una piedra y nos empezamos a hundir. La parte baja se llenó de agua.

Estaba muy apretado como para moverse y todos empezamos a gritar.

Fuimos los últimos en salir. En el mar, mi marido se quitó su chaleco salvavidas y se lo dio a una mujer. Nadamos todo lo posible. Después de varias horas me dijo que ya estaba muy cansado que flotaría para descansar.

Estaba muy oscuro y no podíamos ver nada. Las olas eran muy altas.

Lo escuchaba gritarme, pero cada vez lo oía más y más lejos.

Con el tiempo otro bote me encontró. Nunca encontraron a mi esposo”.

(Cinco historias de refugiados sirios..., *Quién*, 2015)

Utilizar las posibilidades que la legislación europea prevé puede ser otra forma de tratar de afrontar esta crisis humanitaria, ofreciendo a estas personas una alternativa al viaje mortal por el Mediterráneo. El Derecho de la UE ofrece una potencial vía de entrada legal y segura para las personas refugiadas. Se considera como vía de entrada legal y segura aquella forma de alcanzar el territorio de la UE que está prevista en la legislación y que permite hacerlo sin que las personas refugiadas deban arriesgar su vida o su integridad física.

Así, el Derecho de la UE permite a los Estados miembros conceder “visados humanitarios”. Estos visados son permisos de entrada al territorio de uno o más Estados miembros por un periodo de 90 días. La posibilidad de expedir estos visados está prevista en el artículo 25.1.a) del Código de Visados [*Reglamento (CE) n° 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados)*].

El Gobierno Vasco, en el [documento marco](#) para orientar de forma compartida la respuesta social, política, interinstitucional e interdepartamental a la crisis humanitaria que sufren las personas refugiadas en el Mediterráneo (Documento Marco del Gobierno Vasco, 2017), planteó, entre las propuestas dirigidas al Gobierno español como parte de su respuesta a dicha crisis humanitaria, la de considerar la vía de los visados humanitarios. Sin embargo, de acuerdo con la información disponible hasta el momento, desde el Gobierno Vasco sostienen que esta posibilidad no está por ahora disponible.

Esta vía, como se verá, ya ha sido utilizada por algunos Estados miembros de la UE. Italia primero, Francia después y recientemente Bélgica y Andorra han utilizado la normativa europea para traer personas refugiadas de forma segura a sus países en lo que se conoce como la experiencia de los corredores humanitarios⁴³.

Serían muchas las ventajas de aprovechar la posibilidad de los visados humanitarios. Como afirma Bardolet Dilmé: *“Un visado humanitario beneficiaría tanto a los solicitantes de asilo como a los Estados miembros, ya que podría garantizar el tránsito legal, seguro y controlado hasta la UE. Posibles personas refugiadas, por tanto, no tendrían que depender de las mafias ni arriesgar sus vidas en busca de protección, ya que serían capaces de llegar al país donde tienen lazos familiares u otras conexiones, en lugar de limitarse al país de la primera entrada, y este proceso podría incluso aumentar sus posibilidades de obtener asilo una vez en territorio europeo. En cuanto a los Estados miembros, esto les permitiría seleccionar a los candidatos de este visado, al comprobar sus antecedentes de forma individual, y podrían controlar mejor los flujos irregulares”* (Bardolet Dilmé, 2014).

¿Cuál es el procedimiento de solicitud de un visado humanitario?

Es posible solicitar los visados humanitarios en los consulados o embajadas que los Estados miembros tienen en los países de origen de las personas refugiadas. Para la presentación de la solicitud de un visado humanitario se exigen una serie de requisitos formales como, por ejemplo, documentos justificativos del viaje.

El proceso de solicitud de visados humanitarios en el Código de Visados prevé dos fases: la fase de admisibilidad, en la que se comprueba la concurrencia de los requisitos formales y sustanciales de la solicitud (en esta primera fase las autoridades de los Estados miembros pueden permitir que la solicitud sea declarada admisible a pesar de no contar con todos los requisitos), y la fase final, donde se decidirá la admisión o inadmisión de la solicitud, es decir, si se emite o no el visado humanitario.

¿En qué supuestos se puede otorgar el visado humanitario?

Los Estados miembros pueden decidir emitir el visado humanitario *“por razones humanitarias, de interés nacional o para que el Estado miembro dé cumplimiento a sus obligaciones internacionales”* [artículo 25.1.a) del Código de Visados]. Es decir, existen al menos dos motivos por los que un Estado miembro de la UE, dadas las circunstancias en las que se encuentran estas personas, puede decidir otorgar un visado humanitario a una persona refugiada:

- a) Por razones humanitarias.
- b) Para que el Estado miembro dé cumplimiento a sus obligaciones internacionales.

Cuáles son exactamente las razones humanitarias han sido concretadas posteriormente por el Estado español. En concreto, el Ministerio del Interior explica en su [página web](#) que las personas extranjeras

⁴³ En el apartado “Otras experiencias” se puede ampliar la información acerca de dichas experiencias.

pueden entrar a España por “razones excepcionales”, entre las que destacan las de “índole humanitaria”. Además, el artículo 126 del *Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009* contempla la posibilidad de autorizar la residencia temporal en España a las personas extranjeras por razones humanitarias, definiendo las mismas del siguiente modo: “*Aquella situación en la que se encuentra una persona extranjera que acredite que su traslado al país del que es originaria o del que procede implica un peligro para su seguridad o la de su familia*”.

¿Cuáles son las obligaciones internacionales a las que el Estado español daría cumplimiento si decidiera expedir visados humanitarios a las personas refugiadas?

- Las obligaciones internacionales podrían derivarse de la Convención de Ginebra, siendo España Estado parte de la misma al haberla ratificado.
- El Estado español es parte del CEDH. El derecho de asilo como tal no está reconocido en el texto del convenio, a pesar de lo cual el TEDH ha establecido que, si un Estado parte del convenio no otorga protección a personas que no pueden volver a sus países de origen porque podrían correr el riesgo de ser sometidas a tortura o a tratos inhumanos y degradantes, ese Estado estará incumpliendo el artículo 3 del convenio. Por tanto, en el caso de las personas sirias que no pueden volver a su país al continuar en guerra bajo bombardeos constantes, el TEDH ha establecido que existe una obligación positiva de los Estados. Es decir, impone a los Estados que otorguen protección a personas que se encuentren en esta situación para evitar exponerles a los riesgos de volver a su país.

Entre las personas refugiadas que llegan Europa, además de aquellas que huyen de un conflicto armado como el de Siria, existen otras que huyen de la detención ilegal, de abusos, de violaciones constantes, de la trata de seres humanos o de la esclavitud, como en el [caso de Libia](#), recientemente denunciado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Estas situaciones también se encuentran dentro de los supuestos previstos en el artículo 3 del CEDH. En consecuencia, el Estado español, para cumplir con sus obligaciones internacionales con el CEDH, podría expedir visados humanitarios a las personas que se encuentren en las circunstancias mencionadas.

¿Están los Estados miembros obligados a emitir los visados humanitarios?

La disposición del Código de Visados que permite la expedición de visados humanitarios ha suscitado mucho debate político en las instituciones, así como en la doctrina europea acerca de si su articulado obliga o no a los Estados miembros a emitir visados humanitarios.

Este tipo de visados saltó a la prensa europea de la mano de un caso que llegó al TJUE, la STJUE, *X y X* contra *État belge* (C-638/16), Gran Sala, 7 de marzo de 2017⁴⁴. En esta sentencia, el TJUE consideró que en la regulación actual de los visados humanitarios en el Código de Visados no existe una obligación de los Estados miembros de emitir dichos visados y, por lo tanto, es una decisión que corresponde a cada Estado miembro de la UE.

El Parlamento Europeo ha mostrado su apoyo favorable en numerosas ocasiones a modificar el Código de Visados para crear una obligación de los Estados miembros. Uno de los principales pronunciamientos del Parlamento Europeo apoyando dicha obligación de utilización de los visados humanitarios es la [Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de abril de 2016, sobre la situación en el mar Mediterráneo y necesidad de un enfoque integral de la Unión sobre la migración](#), en la que el Parlamento Europeo sostiene que

⁴⁴ STJUE, *X y X* contra *État belge* (C-638/16), Gran Sala, 7 de marzo de 2017.

“las personas solicitantes de protección internacional deben poder solicitar un visado humanitario europeo directamente en cualquier consulado o embajada de los Estados miembros”. Al mismo tiempo, pide una revisión del Código de Visados para incluir disposiciones más específicas sobre los visados humanitarios.

Asimismo, el Parlamento Europeo también muestra su posición a favor de la obligación de emitir visados humanitarios en la propuesta presentada en 2014 por la Comisión Europea para la reforma del Código de Visados en el [Proyecto de resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Código sobre visados de la Unión \(Código de visados\)](#), de 25 de abril de 2016.

En este sentido es necesario mencionar que hasta marzo de 2018 había sobre la mesa una [propuesta de la Comisión Europea](#) del año 2014 para reformar el Código de Visados que no contemplaba alteración alguna de la disposición concreta que regula los visados humanitarios. Por el contrario, el Parlamento Europeo en el anteriormente citado proyecto de resolución apoyaba reformarlo para facilitar su solicitud desde las embajadas y consulados de otros Estados miembros distintos de aquellos para los que se quieren obtener, como ya avanzaba en la anterior Resolución del 12 de abril de 2016 sobre la situación en el mar Mediterráneo y la necesidad de un enfoque integral de la Unión sobre la migración.

Para saber más acerca de la postura del Parlamento Europeo y de su opinión acerca de la propuesta de reforma del Código de Visados de la Comisión Europea, las investigadoras contactaron con la Comisión LIBE acerca de las principales novedades de esta propuesta. Entre las novedades se destacaron la exigencia de comparecer personalmente para presentar una solicitud y la existencia de una versión electrónica del formulario de solicitud de asilo en distintas lenguas: *“La propuesta de la creación de una visa humanitaria tiene como objetivo la facilitación del acceso a este documento de viaje, gestionándolo directamente en los consulados o embajadas de los Estados miembros en los Estados de origen. Este visado daría derecho a su titular de acceder legalmente al territorio de la UE con el único propósito de la presentación de una solicitud de protección internacional. Entre las medidas que se recogen en el informe, destaca la eliminación de la norma que exige a todos los solicitantes comparecer personalmente para presentar una solicitud y se plantea la posibilidad de entrevistar a los solicitantes recurriendo a medios de comunicación modernos. Otras medidas propuestas consisten en que siempre haya una versión electrónica del formulario de solicitud de asilo y que ésta esté disponible al menos en las lenguas de las Naciones Unidas. El objetivo es facilitar y actualizar la tramitación de los visados que permiten acceder a la UE”*.

Asimismo, se plantearon las perspectivas de aprobación de esta normativa, sobre lo cual la Comisión LIBE señaló lo siguiente: *“Las negociaciones con el Consejo son arduas, dada la mayoría conservadora. Los Estados miembros se muestran muy reacios a apoyar esta iniciativa, recordemos que la ‘avalancha de refugiados’ ha dado alas a las fuerzas de extrema derecha, quienes han utilizado este discurso del odio y el populismo para criminalizar a los refugiados y relacionarles con la falta de seguridad, terrorismo o criminalidad. Por este motivo, no se augura un gran éxito a esta iniciativa, pese a la posición favorable del Parlamento Europeo⁴⁵”*.

Dada la escasa probabilidad de aprobación de dicha reforma en los términos propuestos por el Parlamento Europeo, la Comisión LIBE entiende que debería contemplarse como otra alternativa segura y legal para la llegada a la UE de personas refugiadas el visado especial. Además, mostró la convicción de que hasta que el Consejo no se pronuncie, no se podrá seguir avanzando.

Por último, respecto de otras opciones que pudieran proponerse para posibilitar una entrada legal y segura al territorio de la UE, se señaló que *“Las propuestas que siempre se han venido barajando son las*

⁴⁵ Juan Fernando López Aguilar, Comisión LIBE del Parlamento Europeo. Entrevista de noviembre de 2017.

respectivas a la emisión de visados especiales. No solo este tipo de visados, sino otras modalidades a través de las cuales los peticionarios de asilo pudieran acceder al territorio de la UE. Debido al estancamiento de los visados humanitarios en el Consejo y pese a la insistencia de las fuerzas más progresistas en el Parlamento Europeo por la recuperación de este debate, los visados humanitarios siguen siendo la medida estrella y hasta que el Consejo no se signifique públicamente sobre su posición a favor o en contra, no se podrá seguir avanzando en este campo a nivel legislativo”⁴⁶.

¿Cuál es el futuro de los visados humanitarios en la UE?

En estas condiciones de bloqueo se encontraba la propuesta de reforma del Código de Visados cuando la Comisión Europea dio a conocer la lista de propuestas legislativas que procedería a retirar y a sustituir en su [programa de trabajo para 2018](#), presentado en diciembre de 2017. Entre ellas se puede encontrar precisamente la de la reforma del Código de Visados, ya que las negociaciones en el seno del Consejo entre los Estados miembros no habían llegado a buen puerto y las posiciones de este y del Parlamento iban en direcciones completamente opuestas. Por ello, el pasado 14 de marzo de 2018 la Comisión presentó su propuesta legislativa de reforma de dicho código, [Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento \(CE\) n.º 810/2009 por el que se establece un Código comunitario sobre visados \(Código de visados\)](#).

En esta nueva propuesta legislativa la Comisión Europea vuelve a dejar intacto el artículo 25 del Código de Visados y se ocupa, sin embargo, de fortalecer la política de retorno de nacionales de terceros países a sus países de origen.

Por lo tanto, en el estado de la normativa europea actual, tras su interpretación por el TJUE y de acuerdo con el estudio [Humanitarian visas: option or obligation?](#), Parlamento Europeo, 2014, y [Towards an EU humanitarian visa scheme?](#), Parlamento Europeo, 2016, no se puede considerar que exista dicha obligación. Por lo tanto, se trata tan solo de una facultad que los Estados miembros pueden decidir ejercer o no.

El documento de trabajo del Parlamento Europeo sobre visados humanitarios

Precisamente tratando de sortear los obstáculos existentes en la negociación del Código de Visados y la negativa tanto por parte de la Comisión Europea como del Consejo de la UE a incluir en la reforma de dicho texto ninguna propuesta relativa a los visados humanitarios, la Comisión LIBE, y más concretamente el parlamentario español Juan Fernando López Aguilar, ha presentado el pasado 5 de abril de 2018 un [Documento de trabajo sobre los visados humanitarios](#).

Este documento constituye una nota de contexto a través de la cual el Parlamento Europeo ejerce la posibilidad que existe a su disposición de presentar propuestas legislativas a iniciativa propia (artículo 225, TFUE) para la presentación de un futuro informe de iniciativa legislativa del Parlamento Europeo “sobre los visados humanitarios y sus especificidades procedimentales”, y señala que su principal objetivo es generar debate y recibir contribuciones para la preparación de dicho informe.

El [Documento de trabajo sobre los visados humanitarios](#) presenta el contexto político de esta propuesta de visados humanitarios a nivel europeo y repasa las posiciones ya citadas del Parlamento Europeo, en las que este ha solicitado de forma reiterada que se haga uso de dicho instrumento para proporcionar una vía legal y segura de llegada a la UE de las personas refugiadas.

⁴⁶ Juan Fernando López Aguilar, Comisión LIBE del Parlamento Europeo. Entrevista de noviembre de 2017.

Asimismo, refiere los datos estadísticos que demuestran que “*el 90% de los solicitantes de asilo entran a Europa de manera irregular*”. El documento sostiene que esto en la práctica se traduce en que “*las personas que buscan protección tienen que recurrir a traficantes de personas, emprender un viaje muy peligroso a menudo arriesgando su vida, viajar separadas de su familia próxima debido a la naturaleza arriesgada del trayecto y correr el riesgo de grave traumatización*”.

Además, menciona los esfuerzos del Parlamento Europeo sobre la anterior propuesta de reforma del Código de Visados por incluir una reforma de dichos visados humanitarios, y refiere los motivos por los que tanto el Consejo como la Comisión se han mostrado contrarios a las enmiendas que propusiera el Parlamento sobre la antigua reforma del Código de Visados. Al parecer, ambas instituciones se negaban a legislar sobre los visados por algunos de los siguientes motivos:

- 1) “*El Código de Visados no es el lugar correcto para estas normas, puesto que se refiere a visados de corta duración*”. El Consejo y la Comisión Europea han expresado que el Código de Visados no es la norma correcta en la que legislar sobre los visados humanitarios, ya que se podría considerar que las personas solicitantes de protección internacional se quedarían en los Estados miembros por un periodo superior a 90 días, que es el plazo máximo que se contempla en dicho código.
- 2) En opinión del Consejo y de la Comisión Europea, las enmiendas presentadas por el Parlamento Europeo sobre la reforma del Código de Visados acerca de presentar solicitudes de visado humanitario en consulados podrían entrañar el riesgo de sobrecargar los consulados: “*Las enmiendas (las presentadas sobre la posibilidad de presentar solicitudes de visado humanitario en consulados) entrañan el riesgo de sobrecargar a los consulados*”.

La base legal para una futura propuesta legislativa sobre un sistema europeo de visados estaría en la competencia de la Unión recogida en el artículo 78.2 TFUE, de “*gestionar los flujos de personas*” a través de “*la asociación o cooperación con terceros países (...)*” y daría lugar a un instrumento jurídico separado del Código de Visados.

La propuesta versa acerca de los aspectos procedimentales y sustantivos que debería contemplar este instrumento para la gestión de un sistema europeo. Por un lado, respecto del ámbito de aplicación de este instrumento, el [Documento de trabajo sobre los visados humanitarios](#) señala que no debe contemplar el examen de las solicitudes de protección internacional desde el exterior de la UE. Por el contrario, debe centrarse en procedimientos a través de los cuales las personas soliciten visados de validez territorial limitada con el único y exclusivo fin de presentar en el territorio de los Estados miembros una solicitud de protección internacional.

Por ello, corresponderá a las personas que estén en el exterior de la UE, como, por ejemplo, a las personas sirias que están en Líbano en campamentos de personas refugiadas o a las personas libias que están en países limítrofes, probar que están en situación de necesidad de protección internacional. Además, los requisitos que se detallan en este sistema europeo de visados humanitarios deben tener en cuenta que huyen de la persecución y, por lo tanto, se debe permitir que no tengan documentación o que se encuentren en un Estado distinto al de su origen.

A este respecto, este nuevo instrumento separado debería tener en cuenta el resultado de este procedimiento para posteriores solicitudes de protección internacional en la UE a fin de evitar duplicidades, es decir, para evitar el examen de la misma solicitud dos veces. En todo caso, si esta solicitud de visado humanitario es denegada, las personas solicitantes deben tener la posibilidad de recurrir de forma efectiva la denegación, tal y como está hoy en día previsto en el vigente Código de Visados.

Por otro lado, las solicitudes para este tipo de visados deberían poder presentarse, al tratarse de un instrumento europeo, en las embajadas o consulados de cualquier Estado miembro. El Estado miembro que conceda el visado humanitario a la persona solicitante deberá hacerse cargo posteriormente de su solicitud de protección internacional.

Además, dada la situación de urgencia y necesidad en la que se encontrarían las personas destinatarias de este sistema de visados humanitarios, los plazos de este procedimiento deberían ser cortos. Para facilitar que así sea, en la tramitación de estos visados deberían participar expertos nacionales en asilo para agilizar estos procedimientos y contar con los medios modernos tecnológicos, que podrían permitir que las solicitudes fueran presentadas *online* y que las entrevistas fueran realizadas a distancia, por Skype, por ejemplo.

Por último, el *Documento de trabajo sobre los visados humanitarios* prevé que este instrumento cuente con una comprobación de seguridad a la hora de tramitar las solicitudes de visados humanitarios, en el sentido de que las personas beneficiarias de ese visado no supongan un peligro para la seguridad nacional o el orden público del Estado que les concede el visado.

Esta propuesta de visados humanitarios proporcionaría a las personas refugiadas una vía legal y segura de llegar a la UE.

El *Comité Europeo de las Regiones*, en el pleno celebrado los días 12 y 13 de julio de 2017, emitió el dictamen *Migration on the Central Mediterranean route Managing flows, saving lives, 2017*, en el que se apelaba a la apertura de vías legales y seguras de entrada para las personas refugiadas con mención especial a los visados humanitarios.

También, el Comité Económico y Social Europeo ha manifestado su respaldo a los visados humanitarios en su dictamen *Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes*, en el que recomienda a las instituciones de la UE y a los Estados miembros colaborar para facilitar formas de entrada legales que no impliquen jugarse la vida en el Mediterráneo.

La FRA, por su parte, ha recomendado los visados humanitarios como vías de entradas legales y seguras a la UE en *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, 2015.

Desde las organizaciones internacionales también se ha puesto de manifiesto su respaldo a los visados humanitarios:

- El ACNUR recoge entre las propuestas presentadas en el documento “*Better protecting refugees in the EU and globally*” (Protegiendo mejor a las personas refugiadas) los visados humanitarios.
- La OCDE menciona en su documento titulado “*Are there alternative pathways for refugees?*” (¿Hay vías alternativas para las personas refugiadas?) los visados humanitarios entre las opciones de entrada legal y segura para las personas refugiadas.

A continuación se realizará un elenco, que no pretende ser exhaustivo, de las diferentes ONG gubernamentales europeas e internacionales que consideran los visados humanitarios como una propuesta válida, necesaria y posible para proporcionar vías de entrada legales y seguras.

- La Cruz Roja a nivel europeo, en un documento titulado “*Vías legales de acceso a la protección internacional en la UE*” menciona asimismo los visados humanitarios.

- El equivalente de CEAR a nivel europeo, ECRE ha apelado a la apertura de vías legales y seguras de forma continua, y se ha referido a los visados humanitarios entre ellas en un documento reciente que lleva por título *“Protección en Europa: canales de acceso seguros y legales”*.
- Amnistía Internacional igualmente lo manifestó en una [campaña del año 2015](#) en la que realizó propuestas a la UE y en la que señaló que uno de los esquemas que se pueden poner en marcha para acoger a las personas refugiadas es el de los visados humanitarios.
- Save the Children, en un documento del año 2017 denominado *“Time for EU solidarity in protecting migrant and refugee children’s rights”*, ha abogado por un pasaje seguro y legal para las personas refugiadas, y teniendo especialmente presente a los menores que son, dentro de la vulnerabilidad propia del colectivo de personas en búsqueda de protección internacional, a los que más se debe proteger en esta crisis humanitaria.
- Human Rights Watch, en su documento de 2015 *“Europe’s Refugee Crisis. An Agenda for Action”* (La crisis de las personas refugiadas en Europa. Una agenda para la acción), también señala los visados humanitarios entre las propuestas para la mejora de la política europea en materia de vías legales y seguras.
- UNICEF, en su informe *“A child is a child”* (Un niño es un niño), correspondiente al año 2017, reclama vías legales y seguras entre las que se refiere a los visados humanitarios.
- Asimismo, Médicos Sin Fronteras ha realizado campañas exigiendo la necesidad de abrir vías legales y seguras a Europa, señalando los visados humanitarios como una de ellas.

3.5. ¿Podrían existir otras vías legales y seguras de llegar al Estado español de acuerdo con el Derecho Español?

La Ley de Asilo prevé la posibilidad de presentar solicitudes de asilo desde el exterior (artículo 38, Ley de Asilo) y señala que será objeto de desarrollo reglamentario. Este desarrollo reglamentario aún no se ha producido, a pesar de que constituye una oportunidad el desarrollo por parte del Gobierno español y de que estaba previsto en su [Plan Anual Normativo 2018](#).

Sin embargo, a la fecha de entrega de este trabajo no ha sido presentado ningún proyecto de ley en este sentido, por lo que no es posible saber si se desarrollará o no esta posibilidad en el futuro, que creemos que debería ser explorada.

REFLEXIONES FINALES

Como se ha podido ver en este capítulo, hay tres vías de entrada a la CAPV.

La más utilizada es la vía ordinaria: la llegada de personas a la CAPV sin mediar ningún acuerdo entre Estados, sin duda, la vía de entrada mayoritaria. Se trata de una vía poco segura y menos conocida por el público.

Las otras dos vías que fueron puestas en marcha por la UE en el año 2015 son el programa de reubicación y el de reasentamiento. Son dos programas diferentes, ya que en el caso del reasentamiento el traslado de la persona refugiada se produce desde un tercer Estado tras habersele concedido la protección internacional, mientras que en el caso de la reubicación el traslado se realiza desde los *hotspots*, situados

en diferentes puntos de las costas italianas y griegas, a un Estado miembro de la UE que evaluará la solicitud de protección internacional.

En concreto, ha habido un cumplimiento desigual de los compromisos de reubicación y la evaluación no puede ser tan positiva en la medida en que muchos Estados miembros, como el Estado español, no han cumplido las cuotas que tenían asignadas. Además, la situación precaria de los *hotspots* deriva también de esa falta de cumplimiento por parte de los Estados miembros de los compromisos asumidos, ya que en los *hotspots* se han denunciado violaciones de derechos humanos y se ha dejado a muchas personas bloqueadas en los centros de refugiados de Italia y Grecia.

Por último, en cuanto a la vía de los visados humanitarios, se ha podido apreciar que es una forma de entrada cuya activación recae esencialmente en la decisión de un Estado miembro, como así lo han hecho Italia, Francia y Bélgica. Por ello, habrá que esperar a ver el resultado de la propuesta del Parlamento Europeo en su intento de persuadir a la Comisión Europea para poner sobre la mesa un sistema europeo de visados humanitarios. Además, la posibilidad de solicitar protección internacional desde los consulados y embajadas en el exterior prevista en la Ley de Asilo se estima como un medio más para evitar que las personas arriesguen su vida para llegar a España.

En cualquier caso, todas estas vías analizadas son alternativas viables para evitar que haya muertes en el Mediterráneo, constituyendo una cuestión de voluntad política, como se ha visto, no de imposibilidad legal, porque las normas proporcionan y pueden prever diferentes posibilidades.

CAPÍTULO IV

Procedimiento de solicitud de protección internacional

“Zabioullah desembarcó en Bilbao solo, sin recursos, y sin apenas posibilidad de comunicarse con nadie. Una mujer le dio agua y comida y le facilitó un traductor de farsi. Tres semanas después llegaba a un centro de acogida y con el asesoramiento de CEAR pudo pedir asilo.

Sigue sin respuesta. ‘A los que van a decidir sobre mi petición les diría que visiten Afganistán un mes...’, comenta sobre esa decisión que puede suponer volver a su país. Allí aguardan sus dos hermanos y su madre anciana. Su sueño es traerles a España. Su pesadilla, tener que volver a un Afganistán que siempre conoció en guerra”.

(Zabioullah, Afganistán. *El Diario*, 2017)

Tras el análisis realizado del marco normativo y de las distintas vías de llegada a la CAPV, así como de los estándares mínimos que deben cumplir las condiciones de acogida, el presente capítulo se centra en el procedimiento que deben seguir estas personas para solicitar la protección internacional. ¿Quién puede solicitar la protección internacional? ¿A dónde debe acudir? ¿Qué organización es referente en la CAPV para el acompañamiento en este proceso? ¿Cuál es el procedimiento de solicitud de protección internacional? En este apartado se intentará dar respuesta a estas y otras preguntas.

4.1. Formas de presentación de la solicitud de protección internacional

Teniendo en cuenta que el examen de la solicitud de protección internacional es competencia exclusiva del Estado español, se debe hacer referencia al marco general en el Estado español. Estas reglas serán aplicables a cualquier persona solicitante de protección internacional que se encuentre en la CAPV.

Toda persona que desee solicitar protección internacional en el Estado español debe presentar una solicitud formal ante las autoridades competentes. Existen dos formas de solicitar protección internacional: dentro del Estado español y en los controles fronterizos.

“Yo nací en un campo de refugiados en la Franja de Gaza, igual que mi padre. Conseguí salir con una beca para estudiar fisioterapia en Irak. Empezó la guerra y estuve en un hospital cosiendo cadáveres. Cayó Bagdad y tuve que escapar porque el nuevo régimen perseguía a los palestinos. Volví a Gaza, donde trabajé en varias ONG de ayuda a mujeres y niños. Denuncié la corrupción, el islamismo, el machismo y tuve que irme. Tardé tres años en conseguir la autorización. Volé a El Cairo, pero no me dejaron salir del aeropuerto. Cogí un avión a Kuala Lumpur porque no hacía falta visado. Y de allí fui a Siria. Me aconsejaron comprar un billete a Cuba en un vuelo que hiciera escala en Madrid. Pedí asilo en Barajas”.

(Ahmed Jaffa, Palestina. *XL Semanal*, 2015)

Sin embargo, se debe tener en cuenta la excepción a esta regla general en el caso de los programas de reubicación. En estos últimos supuestos, el Estado español examina la solicitud de protección internacional presentada fuera de su territorio.

Es preciso señalar, como se ha referido en el apartado anterior, que no se puede solicitar protección internacional desde las embajadas o consulados españoles en terceros países, aunque la Ley de Asilo prevé dicha opción supeditada al desarrollo reglamentario de la misma. Este desarrollo reglamentario no ha tenido lugar, por lo que se sigue aplicando el *Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo* en vigor, el cual no prevé ni regula la opción de solicitar protección internacional desde las embajadas y consulados españoles.

Si la persona se encuentra en territorio español, las autoridades competentes en el procedimiento de solicitud de protección internacional son la *Oficina de Asilo y Refugio (OAR)*, las comisarías de policía, las oficinas de extranjería y los *centros de internamiento para extranjeros (CIE)*. Si la persona se encuentra fuera del territorio español, debe presentar la solicitud de protección internacional a la autoridad del control fronterizo.

Acerca de la OAR, es necesario señalar, como también puso de relieve el Defensor del Pueblo en su informe *El Asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*, que carece actualmente de medios personales suficientes para gestionar la tramitación de las solicitudes de protección internacional (*Defensor del Pueblo*, 2016, pp. 26-45).

En cuanto a los procedimientos existentes, se distinguen dos tipos: el procedimiento regular, aplicable en el caso de que la persona se encuentre en territorio español, y el procedimiento urgente, para los casos en los que la solicitud se realiza desde fuera del territorio nacional o desde el CIE.

El CIE es el lugar donde las personas con una orden expulsión del territorio español son recluidas a la espera de que se tramite la misma (*Orden de 22 de febrero de 1999 sobre normas de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros*). Se les retiene de manera cautelar y preventiva mientras dura el trámite. En 2017 hubo un claro aumento del número de solicitudes desde los CIE. Es oportuno mencionar que el número de solicitudes desde los CIE varía en función de si disponen de servicio jurídico en el centro (CEAR, 2018).

A continuación veremos las características principales de los dos tipos de procedimiento para solicitar la protección internacional.

Procedimiento regular

Las personas que se encuentran en el territorio español solicitan la protección internacional de acuerdo con el procedimiento regular a través de la OAR, dependiente del Ministerio del Interior.

Toda solicitud de protección internacional se divide en dos fases: el procedimiento de admisibilidad de la solicitud y el examen de la solicitud admitida.

La OAR tiene un mes para declarar si la solicitud es admitida a trámite o no. Si en un mes no hay respuesta, se entiende que la solicitud ha sido admitida por silencio administrativo. Es decir, si no se ha recibido una notificación de la resolución por escrito, se considera estimada, situación muy común en la práctica, ya que a causa del gran aumento de solicitudes el sistema está colapsado y la inmensa mayoría de solicitudes no reciben respuesta alguna en un mes, por lo que son admitidas a trámite.

“El hecho de que haya tantas solicitudes ha ocasionado que hoy día, la inmensa mayoría de solicitudes se admitan a trámite. El sistema está desvirtuado”, decía la Policía Nacional.

Si la solicitud se declara inadmisibile el solicitante tiene derecho a presentar recurso.

En caso de admisión a trámite, la OAR instruye el expediente administrativo y eleva un criterio de resolución ante la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR). La CIAR está integrada por los ministerios de Interior, de Empleo y Seguridad Social (MEYSS), de Justicia y de Asuntos Exteriores y Cooperación, y una persona representante del ACNUR como invitada. Esta comisión tiene 6 meses para examinar la solicitud de protección internacional y elevar una propuesta de resolución al Ministerio del Interior, notificando la respuesta a la persona interesada. En la práctica, este período suele ser más largo.

Por tanto, la CIAR (artículo 2, Reglamento de la Ley de Asilo) es la responsable de decidir sobre la solicitud. La decisión de la Comisión debe resolver si:

- concede o deniega el estatuto de persona refugiada;
- concede o deniega la protección subsidiaria;
- deniega el estatuto de persona refugiada y la protección subsidiaria y concede un [permiso de residencia por razones humanitarias](#).

Si en 6 meses la solicitud sigue sin ser resuelta, se presume que ha sido denegada, por lo que queda abierta la vía judicial, aunque se mantiene la obligación de resolver la solicitud, por lo que no se considera denegada como tal hasta la resolución final de la misma (AIDA, 2016).

Procedimiento urgente

Si la solicitud se tramita por el procedimiento urgente, la OAR tiene 72 horas para decidir sobre la admisibilidad de la solicitud. En el caso de que la solicitud se haya presentado desde un CIE, la tramitación a seguir será la del asilo en frontera, es decir, el procedimiento urgente, aunque la persona se encuentre en territorio español. En este caso, la OAR tiene 4 días hábiles para decidir sobre la admisibilidad de la solicitud.

Si la solicitud es admitida a trámite, la persona tiene derecho a entrar en el territorio español para continuar la solicitud de acuerdo con el procedimiento urgente.

Si la solicitud se declara inadmisibile, la persona interesada puede solicitar un reexamen de la misma durante los siguientes 2 días. Para la resolución de este reexamen se abre otro plazo de 2 días hábiles.

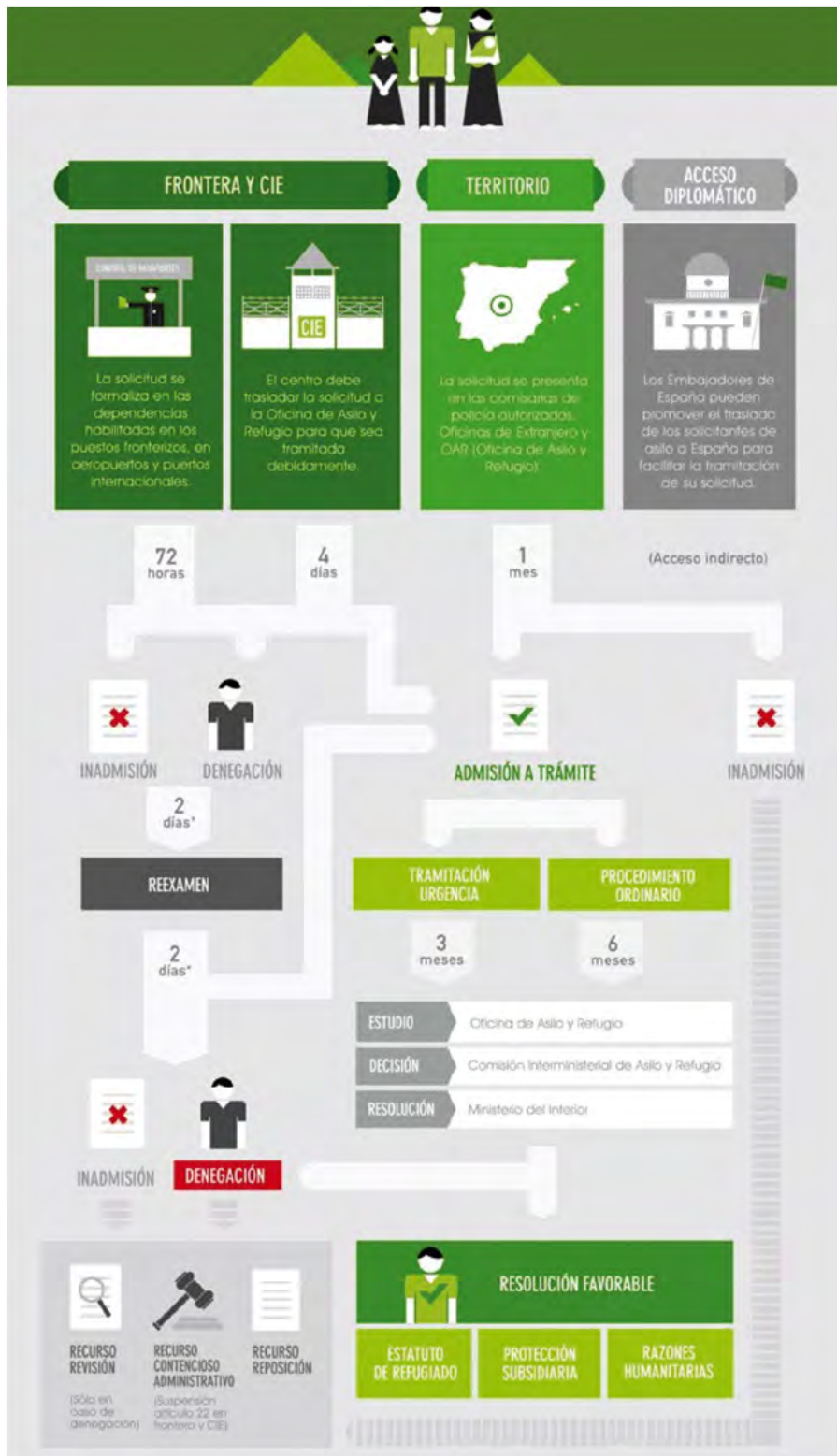
Si se resuelve nuevamente declarando la solicitud inadmisibile, la persona puede recurrir a los tribunales. Si la resolución del reexamen no se produce en el plazo de 2 días, la persona solicitante será admitida en territorio español para continuar con el procedimiento. El Ministerio del Interior tiene 3 meses para resolver si concede o no protección, de acuerdo con el procedimiento urgente. Es decir, el procedimiento urgente reduce los plazos a la mitad en comparación con el procedimiento ordinario.

Tabla 8. Procedimiento de solicitud de protección internacional en España

| ¿Desde dónde solicito la protección internacional? | Autoridades competentes a las que presentar la solicitud | Tipo de procedimiento | Plazo de la OAR para admitir a trámite la solicitud | Decisión final sobre la solicitud |
|--|--|-------------------------------------|--|---|
| Estoy en territorio español | OAR, oficinas de extranjería y centros policiales | Regular (artículo 24, Ley de Asilo) | 1 mes (artículo 20.2, Ley de Asilo) Un mes sin respuesta: admisión por silencio administrativo | El Ministerio del Interior tiene 6 meses para examinar la solicitud |
| Estoy fuera del territorio español o en un CIE | Autoridades de los controles fronterizos. Autoridades del CIE | Urgente (artículo 25, Ley de Asilo) | 72 horas (artículo 19.4, Reglamento de la Ley de Asilo). 4 días si se solicita desde un CIE. Si los plazos no se cumplen: admitida | El Ministerio del Interior tiene 3 meses para examinar la solicitud |

Fuente: elaboración propia basada en la legislación en vigor e información del Ministerio de Interior.

Gráfico 6. Esquema del procedimiento de solicitud de protección internacional en España



Fuente: CEAR, información útil. Fases del proceso de asilo en España.

Es necesario incidir de nuevo en que la concesión y la denegación de protección internacional es competencia exclusivamente estatal. Asimismo, tanto la concesión como la denegación de la solicitud de protección internacional deben estar motivadas y fundamentadas. Esto implica que la decisión debe recoger un sucinto relato de las razones por las cuales se adopta una u otra decisión. De esta manera, la persona implicada, en caso de desear presentar un recurso, debe poder conocer los argumentos en los que se basa la misma para poderse oponer a los mismos.

El siguiente cuadro muestra el número de solicitudes de protección internacional desde la CAPV, desde España y desde la UE.

Tabla 9. Personas refugiadas en la CAPV, España y Europa, en cifras

| | SOLICITUD DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL | | | | SOLICITUD CONCEDIDA | | | | | |
|---------------|---------------------------------------|-----------|---------|---------|-----------------------|---------|------|------------------------------------|---------|-------|
| | | | | | Estatuto de refugiado | | | Estatuto de protección subsidiaria | | |
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2016 | 2017 | 2018 | 2016 | 2017 | 2018 |
| CAPV | 133 | 500 | 970 | 1.598 | | | | | | |
| ESPAÑA | 14.780 | 15.755 | 31.740 | 55.668 | 355 | 626 | 615 | 6.500 | 4.192 | 2.558 |
| UE | 1.322.825 | 1.259.955 | 649.855 | 581.165 | 366.000 | 271.630 | | 258.000 | 188.960 | |

Fuente: elaboración propia basada en datos publicados por Eurostat, *EU Member States granted protection to more than half a million asylum seekers in 2017*; *Asylum in the EU Member States*, Eurostat, 2018. *Euskadi registró 500 solicitudes de asilo en 2016, el triple que en 2015*, *El Mundo*, 2017. Más de 250 solicitantes de asilo en Euskadi no reciben acogida por la saturación en las tramitaciones, *El Diario Vasco*, 2018. Últimos datos de asilo y refugio en España, ACCEM, 2009. Datos de protección internacional, Ministerio del Interior, 2017. Datos de protección internacional, Ministerio del Interior, 2018. Casi 1600 personas solicitaron el asilo en Euskadi en 2018, *Deia*, 2019. Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex, Monthly data, Eurostat, 2019.

4.2. Etapas del procedimiento de solicitud de protección internacional desde la CAPV

*“Cuando llegas, tienes que pedir cita para hacer la solicitud de asilo.
Un funcionario te hace una entrevista y le cuentas tu historia.
La mía es sencilla. Mi padre es abogado y mi madre, profesora de arte.
Soy el mayor de cuatro hermanos. Teníamos de todo. Yo quiero estudiar.
Hice el Bachillerato en Siria. Pero si te quedabas allí,
te reclutaban a la fuerza, unos u otros”.*

(Amr Sbahi, Siria. *XL Semanal*, 2015)

Cuando una persona llega a la CAPV hay que tener en cuenta que existen dos procesos que se dan de forma paralela: por un lado, la formalización de la solicitud de protección internacional y, por otro, la acogida en la CAPV por parte de los distintos actores autonómicos implicados⁴⁷. A continuación se muestra una secuencia de los pasos a seguir cuando una persona desea solicitar la protección internacional desde la CAPV.

⁴⁷ A partir de las entrevistas realizadas tanto con la Policía Nacional como con entidades sociales en la CAPV, se han podido obtener algunas conclusiones tanto sobre el procedimiento de solicitud de protección internacional como sobre la acogida en la CAPV.

Procedimiento de solicitud

1. Solicitud de cita: La persona solicita cita en la oficina correspondiente de la Policía Nacional. En la CAPV la oficina responsable de tramitar las solicitudes es la [Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras](#). Esta solicitud se debe presentar en el plazo de un mes a contar desde la entrada en el territorio español.

Actualmente la Policía está dando citas para 2 o 3 meses más tarde, dada la cantidad de solicitudes que reciben. Así lo afirmaba la propia Policía Nacional de Bilbao: *“En noviembre de 2017, la Policía estaba dando citas para febrero de 2018”*.

Las únicas personas que pueden estar en la entrevista, aparte de la persona solicitante de protección internacional, son el abogado y el intérprete.

Si las circunstancias que justifican la solicitud de protección internacional se deben a causas sobrevenidas en el país de origen, se computará el plazo de un mes a partir del momento en que hayan acontecido los hechos que justifiquen su temor de persecución. Las causas sobrevenidas hacen referencia al cambio de circunstancias en el país de origen, por ejemplo, el inicio de un conflicto bélico.

2. Entrevista: Durante la entrevista en la Policía se preguntan los datos, el itinerario seguido y la experiencia de persecución sufrida. La entrevista puede durar entre 2 y 4 horas. A las personas se les identifica por su huella, dado que a veces utilizan distintos nombres a su entrada y en la entrevista. La OAR tiene unas preguntas fijas que la Policía debe realizar: ¿por qué huye de su país?, ¿por qué viene a España y no a otro país?, ¿ha sido procesado en su país?, ¿en qué zona de su país vivía?, entre otras.

La Policía se limita a hacer estas preguntas y a anotar todo lo dicho por el entrevistado. Es decir, la labor de la Policía es recabar toda la información posible para que la OAR pueda decidir sobre el caso.

Cuando finaliza la cita se expide un documento llamado “la tarjeta blanca”. Este documento hace constar que se ha solicitado la protección internacional y que dicha solicitud está en proceso de admisión a trámite.

3. Resolución de admisión a trámite: En principio, el Estado español debe resolver dentro del mes siguiente a la cita si la solicitud es admitida o no a trámite. Esta admisión a trámite no significa que finalmente se vaya a conceder la protección internacional, sino que el procedimiento va a continuar hasta que tenga lugar una decisión sobre la solicitud. La Policía Nacional de Bilbao explica que, como el sistema está colapsado, se están admitiendo todas las solicitudes a trámite. Las denegaciones a trámite tienen que estar motivadas y por eso se admiten todas: *“Hay tantas solicitudes que no hay tiempo para motivarlas”*, *“Si digo que me persiguen los extraterrestres, se admite a trámite”* (entrevista Policía Nacional).
4. Emisión de la tarjeta roja: Cuando la solicitud de protección internacional es admitida a trámite, la policía llama por teléfono a la persona en cuestión para establecer una cita. En esa cita se emite un documento: “la tarjeta roja”. Se le conoce así por el color de la cartulina en que está impreso. Su nombre oficial es *Documento acreditativo de la condición de solicitante en tramitación de protección internacional*. Como su nombre indica, es el documento oficial de identificación que le reconoce como persona solicitante de protección internacional.

“Pedí el asilo el año pasado y ahora me han dado la tarjeta roja.

Durante los 6 primeros meses no puedes trabajar. De todos modos, es difícil que te contraten, porque en cualquier momento te pueden expulsar si te deniegan el asilo. Estudio hasta las doce de la noche. Quiero ser cocinero”.

(Mamadou Dick, Mali. *XL Semanal*, 2015)

La tarjeta roja inicial tiene una vigencia de 6 meses y no autoriza a trabajar a su titular. No obstante, sí le permite permanecer en territorio español hasta la resolución de la solicitud. Incluye el número de identificación de extranjero (NIE), que permite abrir una cuenta bancaria o recibir la tarjeta sanitaria. Asimismo, la tarjeta roja es necesaria para continuar en el sistema de acogida e integración del Gobierno español.

Si a los 6 meses no consta ninguna notificación sobre la resolución de la solicitud de protección internacional, se renueva la tarjeta roja y se incluye la mención expresa “AUTORIZA A TRABAJAR”.

Cada 6 meses la persona solicitante renovará esta tarjeta en la Policía hasta que se decida sobre su solicitud. Si se le concede la protección internacional, se sustituirá la tarjeta roja por la “Tarjeta de Identificación de Extranjero (TIE)”.

Si consta notificación de la resolución de la solicitud de protección internacional y esta es denegatoria de la solicitud de protección internacional, cuando la persona vaya a renovar su tarjeta roja se le dará cita para otro día en el que se le notificará la denegación.

5. Resolución de la solicitud: Las solicitudes se envían al Ministerio del Interior. El seguimiento de los expedientes se lleva en la OAR. La resolución la decide un comité formado por OAR, ACNUR y CEAR. Toda la información resumida para los solicitantes de protección internacional en España puede verse en [un folleto](#) elaborado por el Ministerio de Interior.


En conclusión, las solicitudes de protección internacional han aumentado considerablemente y la OAR está colapsada. No hay capacidad para gestionar tantas solicitudes. A consecuencia de ello, los plazos de resolución de las solicitudes se han alargado mucho, dejando a un gran número de personas refugiadas en situación de vulnerabilidad y desconocimiento sobre su situación durante años. Por otra parte, el colapso del sistema ha ocasionado que la inmensa mayoría de solicitudes se admitan a trámite, lo que desvirtúa el sistema.

Con el fin de lograr reducir los plazos de resolución de solicitudes de protección internacional, la Policía Nacional propone que la policías de Bilbao, Donostia/San Sebastián y Vitoria-Gasteiz tengan competencia para determinar si admiten o no a trámite determinadas solicitudes: “...que la Policía Nacional pueda determinar, antes de los 30 días de admisión a trámite, si un caso es motivo de solicitud o no” (entrevista Policía Nacional).

Según ellos, en determinados casos es obvio que la persona no cumple los requisitos de la definición de persona refugiada de la Convención de Ginebra. “Nos han llegado a decir que les seguían los extraterrestres”, afirmaba un miembro de la Policía Nacional. Por ello, una eventual atribución de competencias a la Policía Nacional para la inadmisión de solicitudes de protección internacional por ser manifiestamente infundadas agilizaría los plazos de resolución y daría acceso al sistema a aquellas personas que sí entran en la definición de persona refugiada. “Esta competencia permitiría agilizar el proceso de resolución de las solicitudes de protección internacional” (entrevista Policía Nacional).

Se debe tener en cuenta, por otro lado, que las personas reubicadas y reasentadas no siguen estos pasos. Mientras que la solicitud de las personas reubicadas en el momento de su reubicación ha sido ya admitida a trámite, en el caso de las personas reasentadas se les ha reconocido ya el estatuto de persona refugiada.

Gráfico 7. Documentos del procedimiento de solicitud de protección internacional


MINISTERIO DEL INTERIOR
POLIZIAREN ZUZENDARITZA NAGUSIA
 Poliziaren Euskadiko Burugabitzza Nagusia
 Bilboko Komisaria Protentziala


DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA
 Jefatura Superior de Policía del País Vasco
 Comisaría Provincial de Bilbao

ASILO
NIE.:
RESGUARDO DE PRESENTACION DE SOLICITUD DE PROTECCION INTERNACIONAL
 (Art. 18.1 a) Ley 12/2009)

NOMBRE:
APELLIDO 1:
APELLIDO 2:
Nº de Pasaporte:
FECHA DE NACIMIENTO:
LUGAR:
PAIS:
NACIONALIDAD ACTUAL:
DOMICILIO:
C/
CIUDAD:
Cód. Postal:

Sello Policial:

Foto

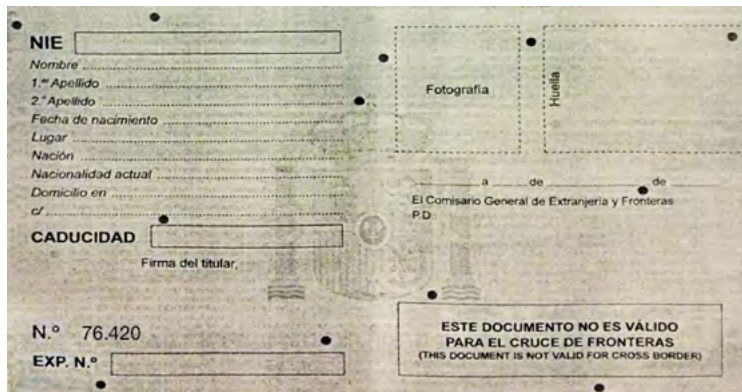
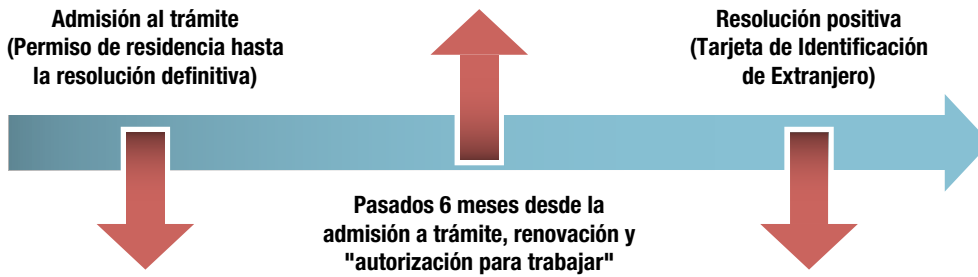
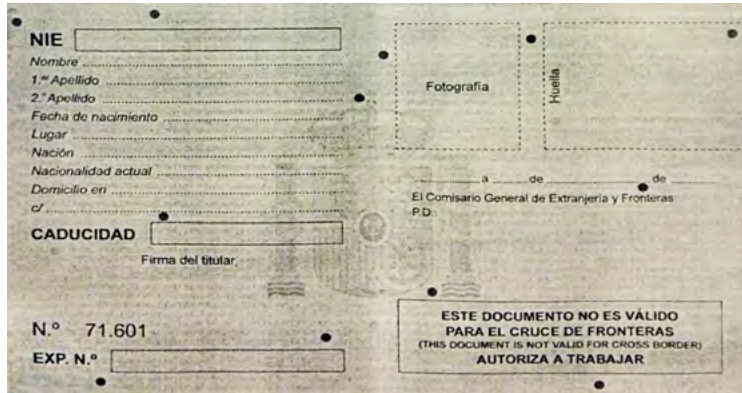
HUELLA

VALIDEZ inicial (1mes) hasta:
PRORROGA hasta:

- Este documento no supone la admisión a trámite de la solicitud de Protección internacional y garantiza la "no devolución" de su titular.
- A la fecha de su caducidad el titular deberá comparecer ante la dependencia que lo expidió. En caso de incomparecencia o de no atender las comunicaciones que se le efectúen en su domicilio se procederá al archivo de la solicitud.
- **Este documento carece de validez para el cruce de fronteras** (Reglamento CE 562/2006, código de Fronteras Schengen y Acuerdo de adhesión de España al acervo Schengen).

CORREO ELECTRÓNICO
 bpedbilbao@policia.es

C/ Gordóniz, Nº 8
 48010 – BILBAO
 Tel. - 94 470 90 00
 Fax. - 94 470 91 00



TARJETA DE IDENTIFICACIÓN DE EXTRANJERO (TIE)

Número de identificación de Extranjero (NIE)

REFLEXIONES FINALES

Por tanto, de este apartado se deben extraer las siguientes conclusiones:

El procedimiento, tanto en su versión urgente como ordinaria, consta de una fase de admisibilidad de la solicitud y de otra en la que se determina si se concede la protección internacional o no.

Tanto la decisión de no admitir a trámite como de no otorgar la protección internacional son susceptibles de recurso.

Actualmente, el sistema de asilo español se halla colapsado y, por ello, todas las solicitudes, incluso aquellas que posiblemente no den lugar al reconocimiento de la protección internacional, son admitidas a trámite. Ello conlleva que se admitan a trámite algunas solicitudes que no están debidamente fundadas y que la presentación de la solicitud de asilo sea una salida para las personas inmigrantes en situación administrativa irregular, lo que desvirtúa el sistema, que está concebido para proteger a personas susceptibles del reconocimiento de la protección internacional.

En el procedimiento hay dos momentos clave: el de la obtención de la tarjeta blanca, en el que se presenta la solicitud y se espera a recibir la respuesta sobre su admisibilidad, y el de la emisión de la tarjeta roja, cuando la solicitud ha sido admitida a trámite y se debe esperar a su resolución.

Además, es necesario recordar que hasta la segunda renovación de la tarjeta roja, que se produce a los 6 meses, las personas refugiadas no están autorizadas a trabajar.

Por último, las fases y los plazos de tramitación del procedimiento de solicitud de protección internacional no coinciden con las del sistema de acogida que se explicará a continuación.

CAPÍTULO V

El sistema de acogida general

“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”.

(Artículo 30, Ley de Asilo)

La persona solicitante o beneficiaria de protección internacional en el Estado español tiene el derecho a beneficiarse del sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional del Gobierno español (en adelante será referido como el *sistema de acogida*). Se considera solicitante de protección internacional la persona que haya formalizado una petición de solicitud o cita para presentar la solicitud o quien ya haya formalizado la misma en Estado español. Para acreditar esta situación es imprescindible el documento de citación con la Policía, la confirmación escrita de la misma o el justificante de haber presentado la solicitud.

El *sistema de acogida* se gestiona desde el MEYSS y a través de las entidades que acogen a las personas solicitantes de protección internacional. Para que las prestaciones del programa logren la integración de las personas beneficiarias en la sociedad de acogida es necesaria una coordinación con las administraciones autonómicas y municipales, así como con las entidades sociales. Aquí entra en juego el papel de las administraciones públicas vascas, así como el de las diputaciones de los tres territorios históricos.

Es importante tener en cuenta, en todo caso, que las fases del *sistema de acogida* del Gobierno español son independientes de la evolución del procedimiento de protección internacional. A continuación se explican las principales características de este *sistema de acogida*.

La normativa nacional atribuye a la [Secretaría General de Inmigración y Emigración \(SGIE\)](#), que forma parte del MEYSS, la competencia en materia de extranjería, inmigración y emigración. Además, precisa que corresponde a la [Dirección General de Migraciones \(DGM\)](#), que forma parte de la SGIE, el desarrollo y gestión del sistema de acogida integral e integración de inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas y personas acogidas al régimen de protección temporal y a otros estatutos de protección subsidiaria.

El MEYSS ha ido desarrollando un *sistema de acogida* e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional.

El Gobierno español subvenciona los programas del *sistema de acogida*, que cuenta con [dos líneas fundamentales de actuación](#):

- a) Una red estatal de acogida, que engloba: los centros de migraciones dependientes de la DGM, los [centros de acogida a refugiados \(CAR\)](#), y los [centros de estancia temporal de inmigrantes \(CETI\)](#). En la CAPV no hay ningún CAR, solo los hay en Madrid, Valencia y Sevilla. Por su parte, hay dos CETI: uno en Ceuta y otro Melilla.
- b) Otros dispositivos de acogida, subvencionados por el MEYSS y gestionados por entidades sin ánimo de lucro, destinados a atender a este mismo colectivo. En la CAPV son los siguientes: ACCEM, CEAR Euskadi, Cruz Roja, MPDL.

Con el fin de facilitar y lograr la progresiva autonomía de las personas destinatarias, así como su integración social y laboral, el *sistema de acogida* se desarrolla mediante itinerarios individualizados de integración. Todas las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional acceden al *sistema de acogida* en iguales condiciones. No hay un sistema distinto en función de la nacionalidad, el perfil del solicitante o la forma de llegada.

El programa del MEYSS, dirigido a la integración del solicitante de protección internacional, está dividido en tres fases. No obstante, existe una fase previa, la llegada, que también se explicará continuación. Coloquialmente se conocen estas fases como la fase cero, primera fase, segunda fase y tercera fase.

La duración prevista del *sistema de acogida* es de 18 meses, pudiendo extenderse a 24 meses en casos de especial vulnerabilidad. Al igual que en resto del Estado español, en la CAPV se llevan a cabo las siguientes fases del sistema de acogida:

Tabla 10. Fases del sistema de acogida

| FASE E. Y D. | PRIMERA FASE | SEGUNDA FASE | TERCERA FASE |
|-------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|------------------|
| 1ª acogida | Acogida en centro | Integración | Autonomía |
| Hasta 30 días | 6 (+3 personas vulnerables) meses | 6 (+3 personas vulnerables) meses | 6 meses |

Fuente: [manual MEYSS](#), 2016.

5.1. Fase 0. La llegada

Son muchos los interrogantes que se le presentan a una persona refugiada recién llegada a la CAPV: ¿dónde debe pedir ayuda?, ¿cuáles son los primeros pasos que puede dar?

“Las personas refugiadas (...) desde el momento en que llegan, tienen que formalizar la solicitud de asilo. Porque solo en ese momento se les aplica la normativa específica que existe para ellas”.

(Entrevista personal técnico de ayuntamiento)

Una vez ha llegado a la CAPV, esta persona suele contactar con [CEAR Euskadi](#), que interviene en las tres provincias de la CAPV y es el principal actor responsable de la fase 0. Las personas suelen llegar a CEAR Euskadi bien porque alguien les facilita el contacto o bien porque se les deriva desde diferentes entidades.

“Viene mucho solicitante de asilo y lo derivamos a CEAR”.

(Entrevista personal técnico de ayuntamiento)

En una primera entrevista, la persona cuenta su situación y CEAR Euskadi le informa sobre las posibilidades que tiene para solicitar la protección internacional en el Estado español. Si la persona expresa su intención de solicitar la protección internacional, se le explica el proceso que debe iniciar para regularizar su situación. CEAR Euskadi recaba información sobre el país de origen y le acompaña en la tramitación de la solicitud del expediente de protección internacional. También ayuda a aportar pruebas e informes de apoyo.

La llamada fase 0 no forma parte del *sistema de acogida* general oficialmente. No obstante, en esta fase 0 hay también una línea específica de financiación por parte del MEYSS. Dada la cantidad de solicitudes en los últimos años, la OAR se ha visto desbordada. A consecuencia de ello, no alcanza a dar citas con la Policía en un corto plazo de tiempo. De hecho, la cita con la Policía puede demorarse meses. En otoño de 2017 la Policía de Bilbao estaba dando citas para solicitar la protección internacional para finales de febrero de 2018, y a 17 de octubre la policía de Donostia/San Sebastián estaba citando para marzo de 2018 (como se desprende de las entrevistas realizadas con la Policía Nacional). La CAPV es una de las comunidades donde estos retrasos están siendo más acusados. De hecho, la comisaría de Bilbao es la que más lista de espera tiene y el periodo de espera se está demorando hasta un año⁴⁸.

Este retraso se confirma en el informe del Defensor del Pueblo *Informe Anual 2017 y debates en las Cortes Generales*, al prever que *“El sistema de acogida no ha sido capaz de planificar las medidas de choque necesarias ante el aumento exponencial de solicitudes en un periodo corto de tiempo”*.

En todo caso, debe quedar claro que una vez que la persona acredita que ha pedido la cita, ya tiene entrada en el sistema de acogida del Gobierno español. Por lo tanto, el requisito general para acceder al programa de acogida general es ser solicitante (o beneficiario) de protección internacional en España. Se considera solicitante de protección internacional la persona que desea solicitar protección internacional pero está pendiente de formalizarla. Para acreditar esta situación es imprescindible el documento de citación o la confirmación escrita de la cita por personal de la Administración o de la entidad social (manual MEYSS).

⁴⁸ *Diario Vasco*, 2018.

Pero, ¿qué ocurre en el periodo de tiempo desde que la persona llega físicamente a la CAPV y obtiene el documento de citación o la confirmación escrita de la cita con la Policía por el personal de la Administración? ¿y qué ocurre desde que obtiene este documento hasta que se le asigna una plaza dentro del programa de acogida?

El MEYSS abrió una línea de financiación que permite costear el alojamiento de estas personas durante este periodo de tiempo. El *Real Decreto 816/2015, de 11 de septiembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a Cruz Roja Española, Comisión Española de Ayuda al Refugiado y Asociación Comisión Católica Española de Migración para la ampliación extraordinaria de los recursos del sistema de acogida e integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional*, garantizó la recepción en hostales de aquellas personas solicitantes de protección internacional que aún no habían recibido una cita con la Policía durante un periodo máximo de 30 días. Esta subvención también iría destinada a las personas que, habiendo recibido una cita con la Policía, todavía no se les ha asignado una plaza en un centro de acogida (manual MEYSS⁴⁹).

La duración de la estancia en estos recursos de alojamiento provisional, en términos generales, debe reducirse al tiempo imprescindible para realizar los trámites necesarios para la derivación a un centro de acogida o a otro recurso. Los días computados con cargo a esta fase (duración máxima estimada de 30 días) no computan en la duración del itinerario de integración por fases: primera, segunda y tercera fase (manual MEYSS).

Por tanto, hasta que la persona es derivada a un centro de acogida puede pasar esos días en un albergue habilitado para ello como parte de la fase 0 (según se desprende de la entrevista a una entidad social). En Bizkaia, algunos de los albergues utilizados han sido los de Castrejana y Derio (entrevista personal técnico de ayuntamiento). En Guipuzkoa, CEAR Euskadi está utilizando albergues de titularidad municipal en Donostia/San Sebastián y Errenteria, entre otros (entrevista Gobierno Vasco). Recientemente el Gobierno Vasco ha puesto en marcha un **nuevo centro** en el municipio de Oñati.

Por otro lado, algunos ayuntamientos cuentan con servicios municipales de alojamiento de urgencia. Si bien las personas solicitantes de protección internacional pueden acceder a estos servicios, están previstos para personas en situación de vulnerabilidad de muy distintos perfiles. Un técnico de ayuntamiento que cuenta con este servicio explicaba que, por distintas circunstancias, existe una alta demanda de este servicio. En los servicios de alojamiento de urgencia de este municipio concreto, la persona transeúnte puede quedarse 3 noches, pero se puede justificar la prórroga de esa estancia cuando las personas tienen claro que tienen una alternativa cercana, es decir, que es un puente para llegar a una situación más estable.

En otros municipios va a depender de si se cuenta con servicios de alojamiento de urgencia o si están completos. Este puede ser el caso de la persona que está a la espera de esta fase 0 para formalizar su solicitud. Para justificar esta prórroga, existe coordinación entre el personal de acogida de CEAR Euskadi y las personas que trabajan en el Servicio Municipal de Urgencias Sociales (SMUS) (entrevista personal técnico municipal).

Es preciso mencionar que en esta fase 0 no entran las personas que han llegado a la CAPV a través de los acuerdos de reubicación y reasentamiento. Estas personas entran directamente a la primera fase del *sistema de acogida* el día de su llegada a la CAPV.

⁴⁹ Publicado en 2016.

5.2. La primera fase

5.2.1. La protección durante la primera fase del sistema de acogida

La primera fase del programa tiene como objetivo cubrir las necesidades básicas de las personas destinatarias de protección internacional.

En esta fase se ofrece a estas personas una plaza en un centro de acogida. Además del alojamiento y la manutención, los centros de acogida cuentan con personal técnico especializado, que ofrece a las personas servicios de intervención social, atención psicológica, traducción y asesoramiento legal.

En esta fase, por ejemplo, las personas destinatarias del *sistema de acogida* tienen derecho a asistir a los cursos de castellano: “*Lo más importante, en primer lugar, es que aprendan el idioma*” (testimonio de una persona perteneciente a una entidad social vasca). Además, se les acompaña en temas sanitarios, en el empadronamiento o, en el caso de existir menores, en su escolarización. En cuanto a la sanidad, todas las personas que están dentro de este *sistema de acogida* tienen acceso a la sanidad pública siempre que carezcan de recursos económicos, de acuerdo con el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Asilo. Durante este periodo también se les facilita formación laboral, lo que resulta fundamental, ya que, al renovar la tarjeta roja, estas personas disponen de permiso de trabajo.

A continuación se analizará con mayor detalle el sistema de centros de acogida donde estas personas tienen derecho a pasar 6 meses desde que entran en el *sistema de acogida*.

5.2.2. Los centros de acogida

La *Orden Ministerial de 13 de enero de 1989, sobre centros de acogida a refugiados* recogió por primera vez la creación de centros de acogida para solicitantes de protección internacional. Los centros de acogida son establecimientos públicos que, con carácter temporal, prestan alojamiento, manutención, asistencia psicosocial y otros servicios sociales encaminados a facilitar la integración de personas solicitantes de la protección internacional en España, siempre que no dispongan de medios económicos para atender sus necesidades.

La Ley de Asilo, por su parte, prevé asimismo la provisión de servicios de acogida específicamente destinados a aquellas personas que soliciten la protección internacional. La ley señala que “*La acogida se realizará, principalmente, a través de los centros propios del Ministerio competente de aquellos que sean subvencionados a organizaciones no gubernamentales*” (artículo 31, Ley de Asilo).

El tiempo de estancia previsto en el centro es de 6 meses, siempre que no haya una resolución de la solicitud de protección internacional anterior a ese plazo. Las personas solicitantes de la protección internacional cuya solicitud haya sido denegada tienen la posibilidad de estar en el centro de acogida hasta llegar a la duración máxima de esta fase, los 6 meses. Además, el Real Decreto 816/2015, de 11 de septiembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a Cruz Roja Española, Comisión Española de Ayuda al Refugiado y Asociación Comisión Católica Española de Migración para la ampliación extraordinaria de los recursos del sistema de acogida e integración de solicitantes y beneficiarios de la protección internacional, reguló la concesión directa de una subvención para la ampliación de los recursos del sistema de acogida del Gobierno español.

Ello dio lugar a un aumento de las plazas disponibles para la acogida de personas solicitantes de la protección internacional. El sistema de acogida duplicó sus plazas en un año, de las 4.000 en diciembre de

2016 a más de 8.000 en diciembre de 2017. No obstante, es preciso mencionar que dicho aumento no se ha producido en los centros de atención de refugiados dependientes directamente del MEYSS (CAR), sino que ha tenido lugar exclusivamente a través de las entidades sociales que gestionan los programas de acogida (CEAR, 2018).

En la actualidad, las entidades sociales que se encargan de la acogida de las personas refugiadas y las responsables de gestionar las plazas, así como de los servicios que se les ofrecen en las fases en la CAPV, son [CEAR Euskadi](#), [Cruz Roja](#), [Accem](#) y [MPDL](#).

Vista la gran demanda, el Estado realizó una convocatoria de subvenciones abierta a otras organizaciones para sumarse a las ya existentes, CEAR Euskadi y Cruz Roja. Gracias a ella entraron Accem y MPDL.

En la CAPV se han creado 307 plazas por las que han pasado 450 personas destinatarias del *sistema de acogida*, sin embargo, solo alrededor de 50 procedían de los programas de reubicación o reasentamiento. El resto de plazas en la CAPV han sido ocupadas por personas de distintos lugares del mundo que han llegado a territorio del Estado español por vía ordinaria y han solicitado protección internacional (entrevista entidad social).

Tabla 11. Plazas concertadas para el alojamiento de personas solicitantes de protección internacional en la CAPV

| ORGANIZACIÓN | BIZKAIA | GUIPUZKOA | ARABA/ÁLAVA | TOTAL DE PLAZAS |
|--------------------------|---------|-----------|-------------|-----------------|
| CEAR-Euskadi (mayo 2018) | 70 | 44 | 42 | 156 |
| Cruz Roja (mayo 2018) | 70 | 64 | 72 | 206 |
| Accem (mayo 2018) | | | 36 | 36 |

Fuente: elaboración propia a partir de los informes [Acogida de las personas refugiadas](#), CEAR Euskadi, 2018; [Cruz Roja atendió en Euskadi a 518 personas solicitantes de asilo y refugio en 2017](#), Cruz Roja, 2018; y [Accem y las personas refugiadas](#), Accem, 2018.

5.2.3. La distribución en los centros de acogida

Es importante tener en cuenta que no todas las personas que solicitan la protección internacional desde la CAPV se quedan aquí, ni todas las que se incorporan a centros de acogida vascos han formalizado la solicitud en este territorio. Las personas destinatarias del *sistema de acogida* son derivadas a distintos centros de acogida en el territorio nacional. A las personas destinatarias se les deriva a los centros de acogida dependiendo de las plazas existentes dentro del programa estatal. Existe una aplicación informática para la asignación de las plazas disponibles en los centros de acogida, es decir, es posible que una persona se acoja al *sistema de acogida* desde Sevilla y sea asignada a Euskadi si es aquí donde existen en ese momento plazas disponibles.

Además de las plazas disponibles, también se tienen en cuenta las necesidades personales, la unidad familiar, la edad, el género o la nacionalidad, con el objetivo de que la persona se encuentre en el centro disponible que mejor responda a sus necesidades. En las preferencias de una determinada ciudad o una provincia puede estudiarse el caso concreto, si la persona afirma tener familiares o arraigo social en este lugar.

Una vez que ya está en el centro, esta persona debe realizar todo el proceso del *sistema de acogida* en el mismo lugar. Es decir, el *sistema de acogida* del Gobierno español se basa en la incorporación de la

persona solicitante a uno de los centros de acogida distribuidos por todo el Estado y ello le da acceso al resto de servicios del *sistema de acogida*. A causa de este sistema de asignación de plazas, hay personas que rechazan la entrada en el *sistema de acogida* del Ministerio, ya que podrían ser enviadas a cualquier lugar de España. Varios trabajadores de entidades sociales mencionaron en las entrevistas al colectivo venezolano como uno de los que a menudo se encuentra en esta situación.

Si la persona se niega a ir a un sitio determinado varias veces, se analizan y estudian los motivos concretos. En estos casos, la persona puede aportar informes detallando y explicando por qué quiere estar en un centro de una ciudad determinada. Si finalmente la persona decide no aceptar el centro de destino en la primera fase del sistema, se queda fuera del programa estatal (entrevista entidad social).

5.3. La segunda fase

Esta fase se inicia cuando las personas salen del centro de acogida y necesitan seguir recibiendo apoyo. Para ello se define un itinerario de acompañamiento, destinado a promover su autonomía, independencia e integración. La duración de esta fase es de 6 meses, pero puede extenderse a 9 o incluso 12 meses en casos de vulnerabilidad.

Esta fase se llevará a cabo en la misma provincia donde se ha realizado la primera fase. En esta etapa de mayor autonomía, la persona destinataria del *sistema de acogida* sigue recibiendo apoyo social, jurídico y psicológico para que pueda seguir su itinerario de integración. También sigue teniendo la opción de acudir a cursos de castellano.

En esta fase las personas deben buscar otro alojamiento. Tienen una prestación económica para el pago del alquiler y tanto CEAR Euskadi como Cruz Roja continúan proporcionándoles ayuda en este aspecto. En esta fase ya no reciben dinero de bolsillo, pero el coste del alquiler es cubierto por el sistema de acogida.

Es también en esta fase en la que la persona debe buscar empleo. Estas personas tienen derecho a acceder al mercado laboral 6 meses después de que su solicitud haya sido admitida a trámite. Pasados esos primeros 6 meses, la persona tiene derecho a solicitar la renovación de su “tarjeta roja” y en dicha renovación aparecerá que tienen permiso de trabajo en territorio español (artículo 32, Ley de Asilo, y artículo 13, Reglamento de Ley de Asilo).

A pesar de disponer de autorización administrativa para trabajar, estas personas se mantienen en la incertidumbre acerca de su estatus jurídico. La posibilidad de que la solicitud de protección internacional sea finalmente denegada, con la consecuente pérdida de la autorización administrativa de residencia y trabajo, es alta y ello desincentiva la contratación de estas personas:

“Es un poco difícil porque yo tengo tarjeta roja temporal y es difícil para buscar trabajo en fábricas, porque el contrato mínimo es de un año y yo renuevo la tarjeta cada seis meses.

Las empresas no dicen que no en mi cara, pero dicen tú tienes tarjeta temporal... puedes renovar, pero no es seguro”.

(Shoaib, Pakistán. CEAR, 2018)

5.4. La tercera fase

El objetivo de la tercera fase es que estas personas reciban un apoyo eventual y que vayan adquiriendo una mayor autonomía. Ello implica una asistencia o apoyo esporádico en determinadas áreas. Esta fase tiene una duración de otros 6 meses.

En cualquier caso, es preciso aclarar que la adquisición de autonomía de una persona no es lineal y tampoco puede estar sujeta a plazos concretos. La progresiva adquisición de autonomía para estas personas es, en cualquier caso, fundamental para su futuro. Una vez que abandonan el programa de acogida, aun en una situación de gran vulnerabilidad, estas personas se deben enfrentar a diversas dificultades, entre las que destacan el acceso a la vivienda y al empleo.

REFLEXIONES FINALES

El sistema de acogida es exclusivamente dependiente del Estado y se implementa a nivel autonómico mediante la financiación del Estado a las entidades sociales presentes en la CAPV que gestionan programas de acogida.

Aunque parece estar compuesto de tres fases (acogida, integración y autonomía), también existe la fase 0. Esta fase hace referencia al período de tiempo que transcurre desde la llegada hasta que se tiene la cita con la Policía Nacional. Asimismo, se ha exigido financiación adicional para proporcionar un alojamiento para estas personas hasta que puedan entrar formalmente en el sistema de acogida. Para ello se tienen que utilizar recursos no necesariamente dirigidos para las personas refugiadas, como son los servicios municipales de urgencias sociales.

La primera fase del programa de acogida tiene como objetivo cubrir las necesidades básicas de las personas destinatarias de protección internacional. Se ofrece alojamiento, manutención, servicios de intervención social, atención psicológica, traducción y asesoramiento legal. Es en esta fase en la que las personas destinatarias del *sistema de acogida* tienen derecho a asistir a los cursos de castellano. Además, se les acompaña en temas sanitarios, en el empadronamiento o, en el caso de existir menores, en su escolarización.

El número de plazas en los centros ha aumentado de manera considerable en los últimos años, aunque aún es insuficiente para hacer frente a la creciente demanda existente. La mayoría de plazas han sido ocupadas por personas de distintos lugares del mundo que han llegado a la CAPV por vía ordinaria y han solicitado la protección internacional.

La distribución en centros de acogida presenta ciertos problemas. En la medida en que acogerse al sistema de acogida supone aceptar el destino que se asigne, no siempre coincidente con las preferencias de la persona refugiada, hay personas que rechazan entrar en el sistema de acogida aun cuando lo necesitan. Aunque esta exigencia se ha flexibilizado durante la elaboración de este trabajo permitiendo, por un lado, incorporar la preferencia de destino y por el otro, no excluyendo directamente a aquellas personas que no se incorporen al centro. Ello es una buena noticia, ya que dichos solicitantes lograrán un mayor grado de autonomía allí donde encuentren una mayor red de familiares y amigos.

Los principales obstáculos comienzan en la segunda fase en la que, si bien sigue recibiendo apoyo social, jurídico y psicológico, la persona solicitante de protección internacional debe buscar alojamiento y empleo. El principal impedimento para la búsqueda de alojamiento es el precio del alquiler. Por otra parte, estas personas tienen derecho a acceder al mercado laboral 6 meses después de que su solicitud haya sido admitida a trámite. Sin embargo, el acceso al mercado laboral está lleno de dificultades por el idioma,

los prejuicios existentes, la falta de conocimiento del mercado y, sobre todo, la incertidumbre sobre la duración de dicho permiso de trabajo. Téngase en cuenta que si la solicitud de protección internacional es denegada, las personas quedarían en situación de irregularidad, por lo que no podrían trabajar.

Los plazos de las fases del sistema de acogida pueden ser flexibles para intentar adaptarse a la situación de cada uno. Sin embargo, la realidad ha demostrado que en muchos casos la finalización de las tres fases no da lugar a la autonomía de las personas. Por tanto, el sistema debería ser replanteado para flexibilizar los plazos según el desarrollo real de autonomía de las personas solicitantes de la protección internacional. Asimismo, se estima que en la fase dos del proceso de acogida, al salir del centro, es donde se sigue requiriendo un mayor apoyo o refuerzo.

CAPÍTULO VI

La contribución de las administraciones públicas vascas al sistema de acogida general

La CAPV ha querido contribuir activamente a la acogida de personas refugiadas en el Estado español. Esta contribución se ha expresado de muy distintas formas, desde declaraciones de diferentes instancias institucionales de la CAPV manifestando su solidaridad con estas personas y su completa disposición a acogerlas, hasta el diseño de programas específicos de acogida para las personas refugiadas en nuestro territorio.

Como se ha podido ver en el apartado referido al sistema de acogida general, que contempla distintos aspectos del proceso de recepción de personas solicitantes de protección internacional en el Estado español, existen algunos extremos del mismo que podrían ser complementados o reforzados.

“Pensé que estaba sola en el mundo como si me hubiesen soltado en un agujero. (...) Cuando terminaron las ayudas públicas estuvimos dos días sin comer. Ni en la guerra sufrimos esto”.
(Maisoun Shukair, Siria. *El País*, 2018)

Entre ellos, se podría complementar el acceso al alojamiento de las personas refugiadas en las primeras fases del proceso de acogida, el aprendizaje del idioma, el acceso al mercado de trabajo una vez son autorizadas para ello o el acceso a la vivienda cuando se ha finalizado el proceso de acogida.

Estas y otras cuestiones relativas a la acogida de personas refugiadas son las que han tratado de abordar tanto el Gobierno Vasco como la Diputación Foral de Bizkaia desde sus respectivas competencias.

En este sentido, es preciso realizar una aclaración esencial, coherente con el reparto competencial anteriormente explicado en el apartado “Marco normativo”, para comprender el alcance y el diseño de cada uno de los programas que se han desarrollado en la CAPV.

Por un lado, el Gobierno Vasco ostenta competencias de acción directa en materia de asistencia social y desarrollo comunitario, condición femenina y política infantil y juvenil, entre otras, que puedan estar afectadas. A este respecto, es importante subrayar la función esencialmente de coordinación y cooperación entre los diferentes niveles de administración que el ejecutivo vasco ostenta.

Asimismo, en lo referente al nivel foral, igualmente a las diputaciones forales les corresponden competencias de asistencia social, desarrollo comunitario, condición femenina, y política infantil y juvenil, entre otras, que puedan estar afectadas.

Por lo que respecta al nivel municipal, no debemos olvidar que es este el más cercano a las personas. De estas competencias municipales conviene reseñar que, en lo relativo a la acogida de las personas refugiadas, la principal interacción con el poder municipal tiene lugar gracias a la intervención trascendental que realizan los servicios sociales municipales, en concreto, los servicios sociales de base, al consistir en el primer punto de acceso de la población al Sistema Vasco de Servicios Sociales.

A continuación se detallarán las iniciativas del Gobierno Vasco y de la Diputación Foral de Bizkaia, y se desarrollará el contenido de sus programas complementarios al sistema de acogida general: el programa piloto Auzolana del Gobierno Vasco y el programa Goihabe de la Diputación Foral de Bizkaia.

El programa Auzolana del Gobierno Vasco se centra en aquellos aspectos de la coordinación y la cooperación, no solo entre las administraciones públicas, sino también con las entidades sociales que participan en el proceso de acogida.

Por su parte, el programa Goihabe de la Diputación Foral de Bizkaia es un plan integral de acogida que trata de satisfacer las necesidades de las personas refugiadas y el ejercicio de sus derechos. Por ello, prevé, entre otros servicios, el acceso a la atención psicológica, sanitaria, educativa o espiritual.

“Dos días antes de decidir dejar Somalia, cuatro soldados entraron en nuestra casa. Yo estaba con cuatro de mis hijos y mi niña.

Nos hicieron cosas que no puedo contar. Cuando llegué necesitaba un psicólogo. Lloraba por todo, con miedo.

Caí en una depresión y no tenía ganas de hacer nada”.

(Zulekha Ifmail. Somalia. Libro de Testimonios de CEAR, 2017)

6.1. Programa promovido por el Gobierno Vasco: Auzolana

El Gobierno Vasco manifestó desde el inicio su voluntad de acoger a las personas refugiadas. Ya en 2015, en las fechas en las que se produjo un recrudecimiento de esta crisis humanitaria, el Gobierno Vasco se ofreció a acoger a al menos 2.000 personas. Al mismo tiempo, estableció una mesa de coordinación a tres niveles: a nivel interdepartamental, entre los propios departamentos del Gobierno Vasco; a nivel

interinstitucional, incorporando los tres niveles administrativos (Gobierno Vasco, diputaciones forales y ayuntamientos); y en un tercer nivel, una mesa social, incluyendo la participación de las entidades sociales encargadas de la acogida e integración de las personas refugiadas en la CAPV.

El día 3 de abril de 2017, el Gobierno Vasco celebró un encuentro con todos los actores presentes en dicha Mesa de Trabajo Interinstitucional y Social, donde presentó la *declaración “Pedimos y ofrecemos un compromiso”*, en la que explicitaba su voluntad de colaborar en la acogida de las personas refugiadas desde una perspectiva transversal, tratando de sumar a todas las partes implicadas en la acogida de estas personas en la CAPV.

Posteriormente, el día 4 de julio de 2017, se presentó la propuesta del Gobierno Vasco en el documento marco citado anteriormente en el que se concreta su voluntad de acogida.

En ese documento marco se profundiza en el contenido de la propuesta Auzolana, que fue ya avanzada el 20 de junio por la Secretaría de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación a los medios de comunicación: propuesta Auzolana. Este documento marco concreta y desarrolla la propuesta del Sistema de Refuerzo Complementario para mejorar la acogida de las personas refugiadas. Su nombre se corresponde con la intención del Gobierno Vasco de complementar y reforzar ciertas fases y prestaciones del *sistema general de acogida* desde una perspectiva local⁵⁰.

El programa Auzolana fue puesto en marcha en la CAPV en julio de 2017 por medio de diferentes reuniones de coordinación entre EUDEL (Asociación de Municipios Vascos), los 7 ayuntamientos implicados en el programa (Llodio/Laudio, Amurrio, Zarautz, Tolosa, Galdakao, Portugaete, Getxo) y las entidades sociales.

Hubo que esperar hasta el 15 de enero de 2018 para que esta propuesta adoptase la forma de un **convenio** con la DGM del MEYSS y reflejase así el acuerdo entre las instituciones vascas y españolas en la gestión de esta iniciativa.

La información que se ofrecerá a continuación sobre el programa Auzolana se basa en los propios documentos del Gobierno Vasco (documento marco ya mencionado y **Memoria 2017 y Objetivos 2018**), así como en las entrevistas mantenidas con responsables del Gobierno Vasco.

Este programa busca mejorar el proceso de acogida en Euskadi cuantitativa y cualitativamente, atendiendo a las diferentes fases y centrándose en distintas líneas de mejora: la anticipación, la acogida, la integración y el postproceso. Para ello, promueve un mecanismo de coordinación con el Estado español.

Asimismo, prevé la implicación de la sociedad pública vasca de alquiler de vivienda, Alokabide, para dar respuesta a la falta de viviendas de acogida. El Gobierno Vasco ha abierto, además, un albergue de primera acogida para esta etapa inicial de la acogida en la CAPV en **Oñati**. De esta forma, quiere consolidar las 500 plazas que ya existen en la CAPV y completar el objetivo de las 2.000 personas refugiadas acogidas por la CAPV.

El segundo aspecto del proceso de acogida que la propuesta Auzolana aborda es la acogida en sí misma. En su presentación recoge la creación de comisiones de acogida que sirvan como plataformas en las que establecer una conexión, un contacto directo entre la entidad social responsable de la acogida, el ayuntamiento, los grupos de voluntariado presentes en dicho municipio y, por supuesto, la persona refugiada. Las fases siguientes del proceso de acogida en la CAPV son las denominadas por el Gobierno Vasco como las de integración y postproceso.

⁵⁰ Auzolana, *trabajo de barrio*.

La fase de integración haría referencia a ese periodo de tiempo en el que la persona refugiada ya reside de forma estable en un determinado municipio y comienza a desarrollar su vida en él con vocación de permanencia en el tiempo. En esta fase, el Gobierno Vasco propone el diseño de un plan personalizado de integración que cuente con todos los actores de la misma: instituciones municipales, forales y autonómicas, entidades sociales y sociedad civil a través de su participación en organizaciones locales.

Por su parte, la fase del postproceso coincide con el final establecido para las fases del sistema de acogida prestado por el MEYSS, donde precisamente se comienzan a ver las situaciones de vulnerabilidad en las que quedan algunas de las personas refugiadas inscritas en él.

Entre otras medidas contenidas en la propuesta Auzolana se encuentra, por ejemplo, la de revisar y promover la modificación correspondiente respecto a los requisitos exigidos para ser personas beneficiarias de la prestación de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI), con el fin de que se adapten a las necesidades y a la situación en la que se encuentran las personas refugiadas, por ejemplo, respecto al requisito de acreditar tres años de residencia en la CAPV, ya que ello, como veremos más adelante, obstaculiza el acceso a dicha prestación a estas personas, que conforman un colectivo vulnerable.

Asimismo y en particular a lo que se refiere al apoyo a las personas refugiadas para que encuentren un empleo, Auzolana plantea la estrecha colaboración y coordinación con Lanbide para sacar el mayor provecho posible de la labor de esta entidad pública.

¿Qué desafíos viene a afrontar el programa Auzolana?

Gracias a la colaboración de la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación, se ha podido ampliar la información sobre la propuesta Auzolana, pudiendo extraer sus principales objetivos y sus características generales.

Auzolana tiene dos objetivos principales. Por un lado, pretende incrementar cuantitativa y cualitativamente la capacidad de acogida de la CAPV y así colaborar con los compromisos de reubicación y reasentamiento que el Gobierno español tiene con la UE. Por otro lado, busca garantizar la coordinación entre las distintas instituciones y entidades participantes en el sistema de acogida del Gobierno español. Se entiende que, para una mejor integración, hay que incorporar mecanismos de información, comunicación y seguimiento. Asimismo, Auzolana busca reforzar el papel de los ayuntamientos implicados en el programa y su coordinación con los agentes sociales.

“Las personas refugiadas que acuden a los servicios de las entidades sociales no aprovechan los servicios y actividades de los municipios, lo que ayudaría a su integración en el lugar donde viven”.

(Entrevista personal técnico de ayuntamiento)

Es decir, Auzolana es una experiencia piloto basada en la coordinación de los municipios y las organizaciones locales, y para su diseño se ha contado con la contribución de las entidades sociales.

Entre las necesidades puestas de manifiesto por las organizaciones sociales encontramos un aspecto crítico de la actuación administrativa y de la colaboración de las entidades sociales en el proceso de acogida: la duplicidad que se produce entre los servicios de las entidades sociales y los servicios municipales. Con Auzolana se pretende lograr una acción coordinada y una comunicación constante entre ambas partes, y evitar así el estancamiento en la integración de las personas refugiadas una vez terminado el proceso en el *sistema de acogida* estatal.

Por tanto, la filosofía que subyace en esta iniciativa es la de una responsabilidad compartida entre entidades sociales y ayuntamientos. Se intenta asegurar que la información del Estado, que es quien gestiona la llegada de las personas refugiadas, llegue al Gobierno Vasco y a los municipios desde el principio. Las autoridades municipales son las que mejor conocen la situación en su municipio relativa a recursos y servicios a ofrecer. Por lo tanto, se estima imprescindible que los municipios cuenten con la información de las personas a las que van a acoger.

Según la información recabada, los municipios participantes se han seleccionado de entre los municipios de más de 5.000 habitantes para asegurar que haya unos servicios mínimos municipales. Se excluye los municipios de las capitales vascas, dado que se consideró que la integración se alcanzaría de forma más efectiva en el marco de un municipio más pequeño. Con ese criterio se contactó a todos los posibles municipios para conocer cuales estarían dispuestos a acoger a personas refugiadas. Si estaban interesados, debían ofrecer el número de viviendas que tendrían a disposición y su contacto. Entre los 30 ayuntamientos que trasladaron su interés, se eligió 7 municipios conforme a criterios de representación de los distintos territorios históricos. Los municipios que forman parte de esta experiencia piloto de acogida e integración de personas refugiadas son: Portugalete, Getxo, Galdakao, Llodio/Laudio, Zarautz, Amurrio y Tolosa, en coordinación con CEAR Euskadi, Cruz Roja y MPDL.

Otro elemento fundamental de Auzolana es que está basado en la participación activa de las personas refugiadas.

Por otra parte, las personas beneficiarias de esta propuesta son las personas refugiadas procedentes de programas de reasentamiento y reubicación. Desde el Gobierno Vasco se sostiene que:

“...si se quiere que esto sea un programa que sirva para mejorar el sistema ordinario normal, tienes que buscar una fórmula sencilla”.

(Entrevista Gobierno Vasco)

De todas formas, no se ha cerrado a personas refugiadas que lleguen a la CAPV por vía ordinaria. Ante las críticas de que dicha preferencia pueda suponer una discriminación entre personas refugiadas de primera y de segunda, el Gobierno Vasco se basa en el concepto de equidad para defender que *“no se pueden tratar igual situaciones diferentes, porque eso también sería discriminatorio”*. Se ha considerado que es más fácil atender a personas que lleguen al mismo tiempo.

“Auzolana es una respuesta excepcional a una situación excepcional”.

(Entrevista Gobierno Vasco)

Entre las propuestas que contempla el programa Auzolana está la de ampliar los plazos para que el paso a las fases de integración y autonomía sea más fácil. Por ello, se propone una primera fase de 3 a 9 meses. Este plazo puede prorrogarse con un informe positivo conjunto de CEAR y de los servicios sociales municipales. Las plazas con las que cuenta Auzolana son las del sistema de acogida estatal, además de las aportadas por los ayuntamientos. A este respecto, se ha subrayado que *“Auzolana aspira a lograr continuidad en la misma vivienda dentro de las distintas fases”* (entrevista personal técnico de ayuntamiento).

El siguiente cuadro contiene los principales datos, a 31 de enero de 2018, sobre la implementación de la propuesta Auzolana:

Tabla 12. Datos sobre la implementación de Auzolana

| MUNICIPIO | ENTIDAD | PLAZAS | PERSONAS ATENDIDAS | PERSONAS A DÍA DE HOY | VIVIENDAS |
|---------------|-----------|-----------|--------------------|-----------------------|-----------|
| Amurrio | Cruz Roja | 8 | 7 | 7 | 2 |
| Galdakao | CEAR | 10 | 0 | 0 | 2 |
| Getxo | CEAR | 9 | 14 | 4 | 2 |
| Llodio/Laudio | Cruz Roja | 12 | 27 | 10 | 2 |
| Portugalete | MPDL | 12 | 6 | 6 | 2 |
| Tolosa | CEAR | 10 | 0 | 0 | 2 |
| Zarautz | CEAR | 8 | 8 | 8 | 1 |
| TOTAL | | 69 | 62 | 36 | |

Fuente: Memoria 2017. Objetivos 2018.

Por último, de cara al futuro desarrollo de este programa, el Gobierno Vasco contempla en sus objetivos para 2018 una serie de medidas concretas, como la de suscribir un acuerdo de colaboración con la UPV/EHU para garantizar el acceso a los estudios universitarios de las personas refugiadas, así como mantener el foro de diálogo entre las instituciones y las entidades sociales, incluyendo entre dichas instituciones al Ararteko y el Intergrupo Parlamentario del Parlamento Vasco, que es una comisión parlamentaria que se dedica específicamente a los derechos de las personas refugiadas. Con esta finalidad, el Gobierno Vasco se compromete a la convocatoria de un encuentro de todas las entidades sociales e instituciones que participaron en la Declaración del 3 de abril de 2017 “Pedimos y ofrecemos un compromiso”.

¿Qué valoración podemos hacer de la propuesta Auzolana?

“Me gusta la denominación Auzolana, porque es trabajo de barrio y, por lo tanto, un trabajo comunitario”.

(Entrevista personal técnico de ayuntamiento)

Siendo Auzolana un programa relativamente reciente y aún en construcción, la valoración que aquí se presenta se limita exclusivamente a la filosofía y características del mismo. No se puede, sin embargo, analizar los efectos que en la práctica está teniendo este programa, ni si se ha logrado adecuar a los objetivos pretendidos.

Como ya se viera en los estándares de acogida, la implicación de la sociedad es clave. También lo es la coordinación y la cooperación entre los diferentes actores involucrados en la acogida de las personas refugiadas. Esta propuesta vendría a poner en práctica precisamente esas recomendaciones. A través de la propuesta Auzolana, el Gobierno Vasco ha tratado de dar respuesta a las cuestiones de coordinación, duplicidad y falta de cooperación suficiente entre las propias administraciones públicas, y de estas con las entidades sociales responsables del proceso de acogida en la CAPV.

Del mismo modo, la propuesta Auzolana sitúa en el centro a la persona refugiada, dándole un rol activo. Además, implica a la sociedad civil en su integración a nivel de municipio. Ello responde adecuadamente a los estándares internacionales.

Un aspecto de mejora o susceptible de ser matizado en un futuro desarrollo de este programa es el de prever únicamente la implicación de las organizaciones sociales, ya que para el proceso de integración, como se viera en los estándares acerca de las condiciones de acogida, es necesario también, además de

implicar a la sociedad civil, disponer de personal especializado en la atención a las personas refugiadas y en las dificultades que en su integración se puedan plantear.

Asimismo, podría preverse de forma más específica la intervención de Osakidetza en la prestación de la asistencia sanitaria a las personas refugiadas, especialmente en lo relativo a la salud mental, siguiendo lo establecido por los estándares de acogida.

Habría que permanecer atentos a la evolución futura de este programa. En todo caso, se puede concluir que, partiendo de la premisa de las competencias esenciales en materia de coordinación y cooperación que ostenta el Gobierno Vasco, se trata de un programa que permite su participación de forma más activa y eficaz.

Además, en referencia a las prestaciones que se prevén en el programa Auzolana, hay que reconocer la flexibilidad que el Gobierno Vasco está tratando de proporcionar a las personas refugiadas.

Al mismo tiempo, hay que señalar que, mientras es bienvenido que se utilicen prestaciones económicas ya existentes que permitan satisfacer las necesidades inmediatas como la RGI o la Prestación Complementaria de Vivienda (PCV), los estándares internacionales apuntan a la necesidad de tomar medidas específicas dedicadas al concreto colectivo de las personas refugiadas.

Quizás en un futuro podría plantearse, en función de las necesidades y de la evaluación de la situación actual, la creación de prestaciones específicas para estas personas. De hecho, un ejemplo de ello ya ha tenido lugar a través del establecimiento de una prestación específica para proporcionarles acceso a la educación universitaria, como se verá más adelante.

En el próximo apartado de este trabajo, al analizar los derechos y prestaciones a los que pueden acceder las personas refugiadas, cabría proponer mejoras, por ejemplo, en materias concretas en las que, de acuerdo con los estándares de acogida, las personas refugiadas experimentan especiales dificultades, tales como la salud mental o la atención psicológica, el aprendizaje del idioma, la incorporación al mercado laboral o el acceso a la vivienda.

Por tanto, como se subrayara al principio de esta valoración, dado su limitado periodo de tiempo de implantación, no podemos realizar una evaluación de su aplicación práctica y de su impacto real en la acogida a las personas refugiadas y, por ello, el análisis se limita a contrastar la presentación y la información disponible actualmente sobre el programa con las condiciones de acogida exigidas por los estándares internacionales, europeos y nacionales.

6.2. Programa promovido por la Diputación Foral de Bizkaia: Goihabe

La Diputación Foral de Bizkaia está llevando a cabo también un programa complementario al *sistema de acogida* español denominado Goihabe.

La información sobre este programa ha sido obtenida gracias a la colaboración del Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad de la Diputación Foral de Bizkaia, que es el responsable de este programa.

Este programa de intervención social con personas refugiadas tiene por objeto el desarrollo de una estrategia de intervención con personas refugiadas en fase de integración social desde el año 2016 hasta el año 2019. Está actualmente dotado con 750.000 .

Las entidades sociales que prestan los servicios que se ofrecen a través de este programa son: CEAR, Cruz Roja, Cáritas y Fundación Ellacuría.

El programa Goihabe pretende proporcionar una actuación integral y coordinada de las partes implicadas (diputación, entidades sociales y personas refugiadas) en la fase de integración. Por fase de integración se entiende la segunda fase del programa de acogida del MEYSS, dado que es en ese momento cuando hay una mayor necesidad de apoyar la autonomía de estas personas de forma complementaria al programa estatal.

Las personas destinatarias son aquellas que han terminado la primera fase del programa estatal, son solicitantes o beneficiarias de la protección internacional, están empadronadas en Bizkaia y participan en alguno de los programas socioeducativos de las entidades sociales que integran el programa Goihabe.

Los requisitos que estas personas deben satisfacer para adherirse al programa son los siguientes:

- No tener los recursos para satisfacer las necesidades propias o de su unidad de convivencia.
- Haber residido en Bizkaia 3 meses antes de presentar la solicitud para ingresar en Goihabe y haber participado en los programas de las entidades sociales que forman parte de Goihabe.
- No haber causado baja en un servicio o un programa dependiente de la DGM.
- Presentar la solicitud de participación en Goihabe acompañada de una ficha o informe de la entidad social en el que se detalle la necesidad de alguna de las prestaciones básicas ofrecidas por el programa.

El contenido del programa Goihabe se traduce en la prestación de una serie de servicios que pretenden dar una atención integral y multidimensional a las personas refugiadas. Este programa aborda todos los aspectos de la vida de las personas, desde su atención psicológica, sanitaria o jurídica hasta el fomento de capacidades educativas y laborales para su incorporación al mercado de trabajo. Asimismo, también se contempla el apoyo financiero con ayudas económicas y materiales, y con viviendas puestas a disposición de estas personas. A continuación se describirá el contenido de este programa.

Se prevé la atención psicológica a las personas refugiadas. A través de este servicio se pretende proporcionar herramientas que les permitan lograr su autonomía e independencia, así como ayudarles a superar las dificultades inherentes a llegar a un lugar nuevo, con unas características sociales y culturales diferentes.

Este programa les presta ayuda psicológica para fomentar sus habilidades sociales, que son esenciales para su integración. Asimismo, teniendo en cuenta que la espiritual es otra dimensión del desarrollo personal de las personas y que puede contribuir a mejorar su situación o a sobrellevarla de mejor forma, se les proporciona acompañamiento espiritual.

Este programa pone a disposición de las personas refugiadas un lugar donde informarse y recibir orientación. Es decir, se pone a su disposición un lugar en el que se les informa sobre el programa, sobre sus derechos y deberes como personas extranjeras, sobre el procedimiento de asilo, de retorno voluntario o sobre cualquier otra información que sea necesaria en su situación. Existe a su disposición, por tanto, un servicio de asistencia jurídica.

Entre los principios que rigen y guían este programa, subrayan los principios de humanidad, responsabilidad y legalidad.

A las personas beneficiarias de Goiabe se les diseña un plan, un itinerario que contempla la dimensión social, educativa y sanitaria. También cuenta con un seguimiento periódico para poder evaluar el progreso en su integración.

Como ya se mencionara en la introducción y dado que se trata de personas refugiadas sin recursos económicos para subsistir, el programa Goiabe prevé una prestación económica a través de la que se les procura un apoyo económico de mínimo vital, cuya percepción se condiciona a la continuidad en el programa.

El programa Goiabe también dispone de un servicio de apoyo sociolingüístico. Este servicio consta de tres aspectos diferentes: el idioma, la traducción y la interpretación. Para el aprendizaje del idioma se ofrecen clases de castellano y/o euskera, y se fomenta la práctica del idioma. Asimismo, existen servicios de interpretación para lo que sea necesario, como lo es en el caso de los documentos relevantes de la solicitud de protección internacional, así como para la elaboración de su itinerario de integración como parte del proceso de acogida.

Además, para reforzar la capacidad de integración de las personas refugiadas y darles apoyo en caso de conflicto o de dificultad en su adaptación e incorporación como miembros activos de la comunidad, el programa Goiabe ofrece también un servicio de mediación, intermediación y sensibilización. Este servicio comprende el acompañamiento a las personas tanto en sus relaciones con otras personas como con el grupo de la comunidad en el que se encuentre, así como la mediación en caso de que sea necesaria.

Unido a todo ello, el programa Goiabe ofrece un plan formativo-laboral que tiene por objeto fomentar la empleabilidad y la inserción laboral de las personas refugiadas. Con este fin, se confecciona un itinerario individual en el que se evalúa y entrevista a la persona para determinar sus conocimientos, capacidades formativas y habilidades laborales. De esta forma, se puede realizar una valoración del nivel de conocimiento y formación de la persona refugiada, lo que facilitará los pasos siguientes a dar tanto respecto a sus necesidades formativas como a su perfil laboral para incorporarse al mercado de trabajo. En todo caso, el enfoque promovido por la diputación en este programa es fomentar la igualdad, disponiendo para ello de medidas de conciliación familiar. Asimismo, la lucha contra la xenofobia es otro pilar de la filosofía de este programa, para lo cual se procura la diversidad en el centro de trabajo.

El plan formativo se divide en tres fases diferentes:

- Una primera fase, denominada de formación prelaboral, es decir, previa a la entrada en el mercado laboral. Esta formación está dirigida a facilitar que su incorporación a un empleo se dé en las condiciones más adecuadas y la persona esté lo mejor preparada posible. En esta fase se incentiva la adquisición de competencias, habilidades sociales y el conocimiento del contexto sociolaboral. Para ello se les proporcionan también conocimientos de informática y de las nuevas tecnologías.
- La segunda fase es la de formación para el empleo, es decir, se trata de formar a las personas refugiadas participantes en el programa con los conocimientos tanto teóricos como prácticos necesarios para el desempeño de una actividad concreta en el mercado laboral. En esta fase se les proporciona información acerca de cursos, pruebas de acceso y formación profesional reglada. Asimismo, estas personas pueden recurrir a los certificados de profesionalidad emitidos por Lanbide, a través de los cuales se reconoce una serie de habilidades, competencias relacionadas con un campo concreto de actividad laboral, ya sea por los cursos que se ofertan sobre ella o por demostrar una experiencia laboral en dicho campo.
- Por último, la tercera fase es la de formación en prácticas, con el objetivo de proporcionar una primera toma de contacto con el mercado de trabajo. Para ello, la diputación ha concluido convenios de

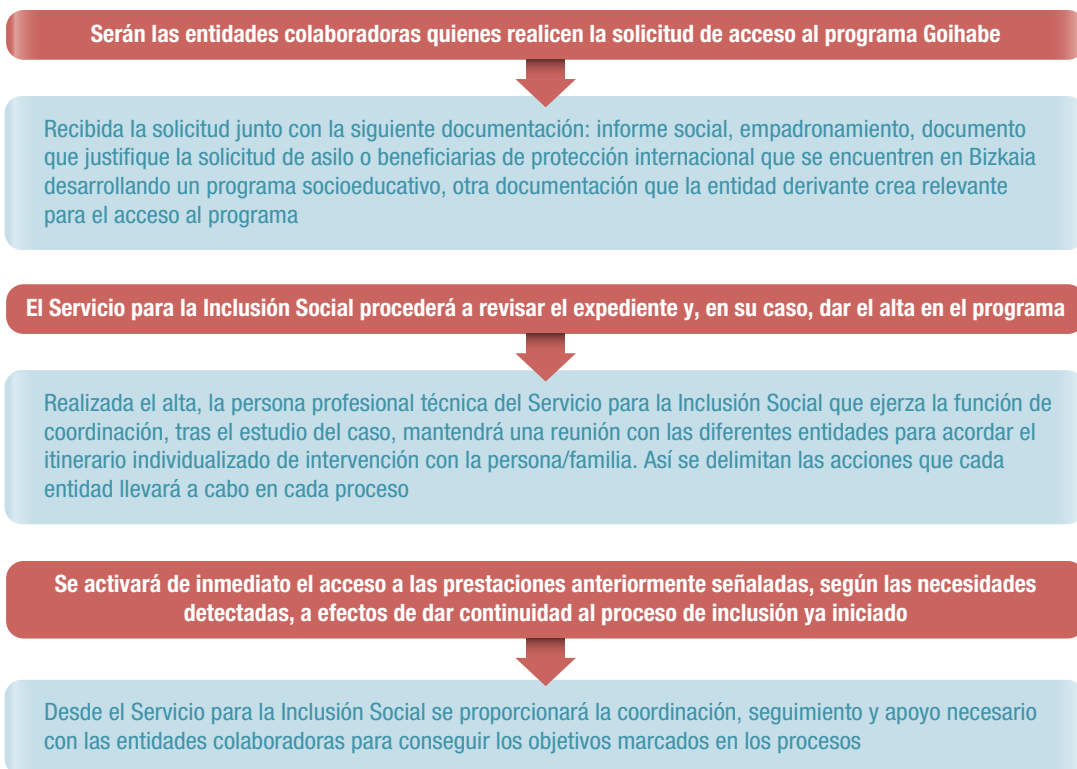
colaboración con empresas en las que estas personas pueden tener su primera experiencia laboral y poner en práctica los conocimientos adquiridos, tanto de prácticas laborales como no laborales.

Como se puede deducir de esta intervención en materia de empleo, una de las carencias principales del *sistema de acogida* español y uno de los aspectos en los que la diputación considera necesario actuar es el de la incorporación al mercado laboral.

Al igual que la integración laboral, otro de las cuestiones problemáticas que se plantean tras completar la primera fase del *sistema de acogida* general es el acceso a la vivienda. Por ello, la diputación ha previsto en el seno del programa Goihabe medidas concretas para paliar estas deficiencias del *sistema de acogida* general. Entre ellas se encuentra la suscripción de un convenio de colaboración con Alokabide para poner a disposición de las personas refugiadas participantes en Goihabe un parque de viviendas. En caso de ser insuficiente, la diputación ha suscrito acuerdos con entidades sociales a las que otorga ayudas económicas para que dediquen sus viviendas con fines sociales a las personas refugiadas de Goihabe.

A continuación se detalla el protocolo de actuación que se sigue con las personas refugiadas que deciden acogerse al programa Goihabe:

Gráfico 8. Protocolo de actuación del programa Goihabe



Fuente: información proporcionada por el Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad de la Diputación Foral de Bizkaia.

Como se ha podido ver, el programa Goihabe trata de satisfacer las necesidades que las personas refugiadas puedan tener al llegar a nuestro territorio y trata de facilitar y de remover los obstáculos que se les puedan presentar en los distintos aspectos de su vida. A la luz de los estándares que se han recogido

en la presente investigación, el programa Gohabe es muy completo y prevé actuaciones en todas las cuestiones de la vida de las personas refugiadas para las cuales son necesarias acciones concretas. Estas acciones deben abordar tanto el ámbito psicológico, que constituye una premisa básica para estar en condiciones anímicas de poder atravesar las diferentes fases de la acogida, como en las necesidades especiales que presentan estas personas en cuanto se refiere al aprendizaje del idioma, su empleabilidad o el acceso a una vivienda. Se puede concluir que es un programa integral cuyo punto de partida es un reconocimiento y una profunda comprensión de la problemática de estas personas, así como una visión humana y solidaria con su situación, aunque no se ha podido acceder a su evaluación, lo que sería fundamental para poder hacer una valoración final.

Al igual que sucede con el del Gobierno Vasco, este programa tiene un corto periodo de vida. Las investigadoras han sido informadas por la Diputación de Bizkaia de la intención de considerar un programa Gohabe II y de la realización de una evaluación del programa para finales del año 2019. En cuanto a un aspecto concreto del programa previsto relativo a la colaboración con Alokabide, de la información obtenida se deriva que no se ha recurrido a dicha sociedad pública vasca, al tiempo que se es consciente de la problemática existente en cuanto a los recursos habitacionales para las personas refugiadas.

6.3. Los derechos y prestaciones de las personas refugiadas en la CAPV

En este apartado se examinará la acogida de las personas refugiadas en la CAPV teniendo como referencia los estándares de acogida presentados anteriormente. Se tratará de responder a las siguientes preguntas: ¿Cómo tiene lugar la acogida en la CAPV?, ¿Qué derechos se están garantizando?, ¿Se adecúa la actuación de las administraciones públicas vascas a los estándares de acogida?

Es preciso aclarar, desde un principio, que la acogida a personas refugiadas en la CAPV se realiza a través del *sistema de acogida* general, es decir, las personas refugiadas que llegan a la CAPV, una vez que han solicitado la protección internacional, tienen el derecho a disfrutar del *sistema de acogida* general como parte de los derechos sociales previstos en la Ley de Asilo.

Como se ha analizado en el apartado anterior, el cumplimiento de los estándares de acogida desde las instituciones vascas se ha producido a través de dos programas que complementan el sistema de acogida general, con el fin de lograr una mejor acogida a las personas refugiadas.

No obstante, debido al reparto competencial previamente explicado, las administraciones públicas vascas tienen también competencia en determinadas materias: asistencia sanitaria; educación y aprendizaje del idioma; empleo y formación profesional; vivienda; políticas sociales y asistencia social, así como otros aspectos relacionados con la acogida.

Asimismo, esta acogida se ha llevado a cabo a través de prestaciones sociales y servicios de las administraciones públicas vascas en ejercicio de las competencias que ejercen, pero de manera complementaria al sistema de acogida general.

Esta acogida ha estado inspirada por un enfoque de derechos humanos que se traduce en integrar a las personas refugiadas como iguales en nuestra sociedad y, al mismo tiempo, ser conscientes de las particularidades de su situación. Se debe tener en cuenta que las personas refugiadas no son solo personas extranjeras en nuestro territorio, sino que son personas que han atravesado una experiencia de sufrimiento, que se han visto forzadas a huir de sus países y que han podido ser víctimas de torturas, violencia, agresiones o abusos sexuales.

En todo caso, el modelo de integración e incorporación de las personas extranjeras por el que optó en su día el Gobierno Vasco fue el de no diseñar estructuras diferenciadas de los servicios públicos para las personas extranjeras, sino que estas accedieran a los mismos al igual que el resto de la ciudadanía de la CAPV. La filosofía que subyace en este modelo es, por tanto, el principio de igualdad. Todas las personas son iguales y, por lo tanto, deben acceder de la misma forma y por los mismos medios a los recursos públicos. En consecuencia, las personas refugiadas en la CAPV pueden acceder a los servicios como el resto de la ciudadanía, sin distinciones.

Por ello, las personas refugiadas entran en contacto con las administraciones públicas y sus servicios y prestaciones como el resto de las personas residentes en la CAPV. Es decir, los programas, servicios y prestaciones diseñadas por las administraciones públicas y dirigidas a la población extranjera en la CAPV están también disponibles para las personas refugiadas. Como se puede ver, por tanto, se han utilizado los recursos ya existentes para otras personas extranjeras para la acogida de las personas refugiadas en la CAPV.

Este modelo de integración por el que han optado las instituciones vascas ha tenido su reflejo en la redacción de planes o documentos públicos donde se han previsto de forma más detallada las actuaciones de las administraciones públicas respecto a la población extranjera en general. Desde esta premisa, que es la que inspira tanto el *Plan de Convivencia y Derechos Humanos 2017-2020* (Plan DD. HH.) como el documento marco, el Gobierno Vasco refiere la acogida de estas personas en la CAPV como una obligación no solo legal, sino moral.

Actualmente, dichas actuaciones, dirigidas también a las personas refugiadas por su condición de extranjeras, se pueden encontrar en el *V Plan de actuación en el ámbito de la Ciudadanía, Interculturalidad e Inmigración 2018-2020*. Este nuevo plan propone diferentes objetivos y, lo mismo que hiciera su predecesora, la Estrategia Vasca por la Inmigración, se dirige a la población extranjera en general y contempla entre sus objetivos “mantener y mejorar las ayudas destinadas a la acogida de personas de origen extranjero”⁵¹.

A continuación se procederá a presentar cómo las administraciones públicas de la CAPV tratan de garantizar la acogida de personas refugiadas a través de la protección de sus derechos básicos. En cada estándar de acogida se hará una presentación de los derechos a los que hacen referencia, su actual protección en la CAPV, las dificultades existentes y se finalizará con una conclusión en la que se contrastarán los estándares con la garantía de los mismos en la CAPV.

6.3.1. Asistencia sanitaria

*“Tuve un psicólogo porque venía con miedo. Sólo quería llorar.
Cuando veo aún un grupo de gente por una acera me cambio a la otra,
porque paso al lado temblando que me digan algo”.*

(Morad Adkoudad, Marruecos. Libro de Testimonios de CEAR, 2017)

El derecho a la salud es un principio rector de las políticas públicas, de acuerdo con el artículo 53 CE. Este derecho está intrínsecamente ligado a la dignidad de la persona y a su derecho a la vida, derecho fundamental consagrado en la CE, que genera la obligación positiva de los poderes públicos de tomar todas las medidas para su protección.

⁵¹ V Plan de actuación en el ámbito de la Ciudadanía, Interculturalidad e Inmigración 2018-2020, p. 44.

De acuerdo con los estándares de acogida, previstos en la mencionada guía de EASO acerca de la asistencia sanitaria, su prestación a las personas refugiadas es obligatoria. Debe comprender tanto la salud física como mental y, en cualquier caso, debe cubrir la asistencia sanitaria de urgencia y el tratamiento básico de enfermedades graves. Asimismo, dadas las circunstancias padecidas por estas personas, con la posibilidad real de haber sido sometidas a violencia o tortura, se recomienda un acompañamiento psicológico. Por último y dado el potencial desconocimiento de la lengua, se debe garantizar que la comunicación con las personas refugiadas en la atención sanitaria se realice en un idioma que estas comprendan.

Las personas refugiadas en la CAPV tienen derecho a la asistencia que presta Osakidetza, de acuerdo con la legislación estatal y autonómica en la materia.

En primer lugar, la legislación estatal general vigente respecto al derecho a la asistencia sanitaria se halla contenida en el *Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud*, que prevé la prestación de asistencia sanitaria a las personas extranjeras con residencia legal en España, como es el caso de las personas solicitantes de protección internacional o beneficiarias de la misma. Además, la legislación especial aplicable a las personas refugiadas, la Ley de Asilo, *Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*, recoge en sus artículos 18.f) y 36.f) el derecho tanto de las personas solicitantes como de las personas beneficiarias de protección internacional a la asistencia sanitaria. Todo ello es un reflejo de lo establecido por 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*, que en sus artículos 5.1, 17 y 19 recoge la obligación de los Estados miembros de proporcionar la asistencia sanitaria con unos mínimos que incluyen los cuidados de urgencia y el tratamiento básico de enfermedades o trastornos psíquicos graves.

Asimismo, a nivel autonómico, la *Ley 8/1997, de 26 de junio, de Ordenación Sanitaria de Euskadi*, en su artículo 4 determina el ámbito subjetivo y el contenido material del derecho a la protección de la salud en la CAPV en los siguientes términos: “*El derecho a la protección de la salud tiene carácter universal en el territorio de Euskadi para todas las personas residentes, así como para los transeúntes (...)*”.

Por tanto, en la CAPV la asistencia sanitaria completa está legalmente garantizada para las personas refugiadas y comprende tanto la salud física como la mental, existiendo la posibilidad, por ello, de que los casos de personas víctimas de tortura o violencia reciban un tratamiento acorde con sus necesidades. Como se ha visto, el programa Goihabe de la Diputación Foral de Bizkaia prevé en este sentido la atención psicológica y mental de las personas refugiadas que residen en Bizkaia. Ello lleva a considerar que, a la luz de los estándares presentados, el derecho a la asistencia sanitaria de las personas refugiadas está garantizado por las administraciones públicas vascas.

6.3.2. Educación y aprendizaje del idioma

El derecho a la educación es un derecho fundamental reconocido en diversos textos internacionales, así como en la CE. Este derecho está vinculado igualmente a la dignidad de la persona y al desarrollo de su personalidad, a través de la adquisición de conocimientos y habilidades de muy distinta naturaleza. El acceso a la educación es, por tanto, un derecho que deben poder ejercer las personas refugiadas y que las administraciones públicas deben garantizar. Para las personas refugiadas, la posibilidad de comenzar o continuar sus estudios es clave a la hora de incorporarse al mercado laboral, lo cual es premisa indispensable para que puedan alcanzar su autonomía e independencia económicas.

Los estándares de acogida imponen la obligación de dar acceso a la educación y de escolarizar a los menores lo más pronto posible. Asimismo, señalan la necesidad de invertir recursos públicos en procurar

que las personas refugiadas aprendan el idioma de la sociedad de acogida, dado que esto es clave para su integración.

En la CAPV, la educación es gratuita desde los 3 hasta los 16 años, obligatoria desde los 6 y de carácter mixto (público-privado), existiendo dos lenguas cooficiales: el castellano y el euskera. Existen becas y ayudas económicas para el material escolar, los libros de texto y el comedor escolar. También existen cursos de idiomas para personas extranjeras mayores de 18 años en las escuelas para adultos (EPA).

Los tres aspectos fundamentales respecto a la educación en la CAPV en los que se han detectado problemas son los siguientes: por un lado, con relación al aprendizaje de las lenguas cooficiales de la CAPV (castellano y euskera); por otro lado, la distribución del alumnado extranjero en los centros educativos, al haberse detectado una mayor concentración de alumnado extranjero en centros públicos de la red educativa vasca respecto a los centros concertados; y por último, en el caso de las personas mayores de 18 años, respecto a las que se han detectado dificultades relacionadas con los periodos de inscripción en los cursos de idiomas.

La importancia del idioma

Entre los programas de refuerzo lingüístico se destaca el promovido por el Departamento de Educación del Gobierno Vasco, que destina financiación pública para proporcionar refuerzo lingüístico a las personas extranjeras en los centros escolares ([Plan Estratégico de Subvenciones 2019](#) del Departamento de Educación). Además, algunos ayuntamientos, como, por ejemplo, [Getxo](#), [Donostia/San Sebastián](#) y [Vitoria-Gasteiz](#), dedican financiación o imparten directamente clases tanto de euskera como de castellano.

En las EPA se ofrece la posibilidad de aprender los idiomas oficiales de la CAPV a las personas refugiadas, tanto castellano como euskera. Para su efectividad sería conveniente adoptar medidas para que las personas refugiadas puedan acogerse a dichos cursos. Una primera medida sería la de flexibilizar los periodos de inscripción a dichos cursos. Es decir, que la matriculación en las escuelas para adultos se adapte a los tiempos de llegada de las personas refugiadas. Las investigadoras han consultado diferentes centros EPA que únicamente mantienen periodos de matriculación en junio y septiembre, es decir, que en principio la matriculación se restringe a ciertos periodos del año y no parece poder deducirse de ello que una persona pueda matricularse en cualquier fecha fuera del período de matriculación. Esta afirmación viene reiterada por las personas entrevistadas acerca de la dificultad de las personas refugiadas de acceder a una educación en el mismo momento en el que llegan, dado el carácter estricto de los plazos de matriculación.

“Hay que adaptar la realidad a los tiempos de llegada de estas personas, que muchas veces no coinciden con el curso escolar.

Poco a poco se va mejorando”.

(Entrevista entidad social)

Además, en las entrevistas mantenidas se ha destacado por las personas intervinientes que los cursos de idiomas son insuficientes para el número de personas que necesitan un refuerzo lingüístico. Es más, en ocasiones es necesario recurrir a personas voluntarias para su impartición, lo que posteriormente imposibilita la acreditación del conocimiento del idioma adquirido al no haber acudido a cursos oficiales. En efecto, se ha hecho mención a las dificultades a la hora de hacer valer el grado de conocimiento del idioma adquirido, dado que en ocasiones dichas clases son impartidas por personas voluntarias y los cursos no tienen carácter oficial.

“Desde hace muchos años las clases de castellano ya eran escasas, descoordinadas, no pudiendo acreditar el nivel del idioma en los cursos impartidos por los voluntarios (...) no se han ampliado las plazas y tampoco se ha asegurado un primer canal para las clases de castellano”.

(Entrevista personal técnico de ayuntamiento)

“Se complementan (las clases de idiomas) con el voluntariado, ya que hacen falta más clases, sobre todo en la primera fase de la acogida de los solicitantes de protección internacional. La necesidad de aprender el idioma es primordial, ya que sin el idioma no es posible apuntarse a los cursos de formación que se llevan a cabo en castellano”.

(Entrevista personal técnico del ayuntamiento)

Se debe recordar que en cuanto se refiere al Territorio Histórico de Bizkaia, su diputación foral, en su programa Goihabe, prevé el “apoyo sociolingüístico” a las personas refugiadas inscritas en él, lo que se traduce en clases tanto de euskera como de castellano. De acuerdo con el *II Plan de atención educativa al alumnado inmigrante en el marco de la escuela inclusiva e intercultural 2016-2020* (PAE), se está tratando de tomar medidas para abordar el refuerzo lingüístico que necesitan las personas extranjeras a través de figuras como las del profesorado de refuerzo lingüístico.

El reto de la distribución de alumnado en la red educativa vasca

En el caso de los centros escolares, el Departamento de Educación del Gobierno Vasco ha examinado periódicamente el modo en el que se produce el contacto entre el alumnado extranjero y el autóctono, y ha dispuesto distintas herramientas y figuras para que se produzca en los términos más positivos posibles. Para comenzar, la mencionada estrategia de inmigración, que ha sido sustituida por el V Plan de actuación en el ámbito de la Ciudadanía, Interculturalidad e Inmigración 2018-2020, ya consideraba el acceso a la educación como una premisa para la integración social y nuevamente reiteraba el acceso en condiciones de igualdad. El sistema vasco de educación pública es mixto, lo que se traduce en una financiación pública de la educación pública y concertada presente en la CAPV. A este respecto, lo que se ha procurado en cuanto a la población extranjera en general es tratar de no concentrarla en algunos centros y facilitar la distribución de las personas pertenecientes a este colectivo en toda la red educativa vasca.

De hecho, el PAE refleja los resultados del análisis del impacto de planes educativos anteriores, entre los cuales se encuentra la constatación de *“centros con alto porcentaje de alumnado inmigrante frente a otros con un número reducido”*⁵². Por tanto, se ha dado una concentración de alumnado extranjero en determinados centros de la educación pública. El plan establece al respecto, entre otros objetivos principales, el siguiente: *“Favorecer la inclusión del alumnado de reciente incorporación a nuestro sistema y al perteneciente a familias de origen extranjero y su participación real en la sociedad, promoviendo iniciativas normativas, organizativas y metodológicas que apoyen las actuaciones que se desarrollan en los centros educativos destinadas a facilitar tanto su acceso y permanencia en el sistema educativo como su progreso lingüístico, académico, personal y profesional, desde el reconocimiento de las culturas de origen”*⁵³. Por tanto, desde el Gobierno Vasco se promueve la presencia de alumnado extranjero en toda la red educativa vasca, incluyendo tanto la red pública como la concertada.

⁵² II Plan de atención educativa al alumnado inmigrante en el marco de la escuela inclusiva e intercultural 2016-2020 (PAE), p. 10.

⁵³ El V Plan de actuación en el ámbito de la Ciudadanía, Interculturalidad e Inmigración 2018-2020, p. 25.

Esta decisión, si bien es positiva para la integración de estas personas, ha planteado problemas cuando, al terminar el proceso de acogida, las familias de las personas refugiadas matriculadas en un centro concertado no pueden ya, sin ayudas, hacer frente a los gastos que supone la escolarización en un centro concertado. La Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación del Gobierno Vasco está tratando de buscar una solución a esta problemática junto con el Departamento de Educación, que como ya se viera lo ha convertido en uno de sus objetivos del PAE.

Asimismo, el PAE prevé fortalecer la cooperación y la comunicación entre los centros educativos y las instituciones locales, las asociaciones y los agentes sociales a través de la realización de proyectos interculturales de forma conjunta. Un ejemplo de estos proyectos interculturales es la iniciativa conjunta del Gobierno Vasco, por ejemplo, de los [testimonios](#) de personas refugiadas en los colegios vascos, que forma parte del [Programa Complementario de Educación en Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación 2017-2020](#), que comprende más iniciativas que muestran la colaboración entre las administraciones públicas, centros educativos y organizaciones sociales.

El plan también contempla la ya citada figura de los dinamizadores interculturales. Así se podrán atender a las especiales circunstancias en las que se encuentran las personas refugiadas e impulsar actividades que fomenten la interculturalidad para facilitar su integración.

Las becas para el estudio

Las personas refugiadas pueden acceder en condiciones de igualdad tanto a la educación universitaria como no universitaria y pueden recurrir a ayudas económicas de diferentes fuentes. Existen becas dirigidas, en general, a todo el alumnado para la educación no universitaria y ayudas específicas en el ámbito universitario para las personas refugiadas procedentes tanto del Gobierno Vasco como de la UPV/EHU.

Por otro lado, las [becas](#) para el pago de la matrícula universitaria de las personas refugiadas que deseen cursar estudios universitarios son fruto de la financiación proporcionada por parte del Gobierno Vasco. Este aprueba la ayuda directa de 16.000 euros y dicha ayuda es gestionada por el Vicerrectorado de Innovación, Compromiso Social y Acción Cultural de la UPV/EHU y por la Secretaría de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación.

Por su parte, la UPV/EHU, en concreto la Oficina de Cooperación al Desarrollo, dispone de [ayudas económicas](#) para financiar total o parcialmente acciones para la atención de personas refugiadas. Estas ayudas cubren cursos de idiomas, servicio de empleo y orientación, asistencia jurídica y apoyo psicológico y sanitario.

Estas becas y ayudas muestran el carácter esencial de la educación universitaria para favorecer la autonomía e integración de las personas refugiadas. Además, el programa de la UPV/EHU está destinado no solo a las personas refugiadas que fueron estudiantes universitarios en sus países de origen, sino también a aquellas personas refugiadas que ejercían la docencia universitaria en sus países de origen, para que puedan tener también dicha posibilidad en la CAPV.

Conclusión

Se puede concluir que, de acuerdo con los estándares de acogida, en la CAPV se tratan de abordar las necesidades lingüísticas de las personas refugiadas. Al mismo tiempo, se pueden constatar las dificultades para acceder a los cursos para el aprendizaje del idioma, dado que las condiciones de inscripción no siempre se adecúan a las circunstancias en las que las personas refugiadas llegan a la CAPV.

Otra dificultad es la de la certificación de los cursos de idiomas a los que asisten. Asimismo, se ha manifestado la necesidad de incrementar la financiación pública destinada al refuerzo lingüístico, que en el caso de la CAPV, con dos lenguas cooficiales, el euskera y el castellano, exige a las personas refugiadas un mayor esfuerzo para aprenderlas.

Por último, se valoran muy positivamente los esfuerzos para lograr la no concentración de personas extranjeras y refugiadas en determinados centros de la red educativa vasca y se considera que ello es fundamental para lograr su integración y autonomía. La interacción ente el alumnado de diferentes orígenes nacionales y el autóctono es imprescindible para alcanzar el reto de una sociedad vasca acogedora, puesto que es desde el conocimiento y la relación directa con estas personas donde nace la empatía.

6.3.3. Empleo

De acuerdo con textos internacionales como la Convención de Ginebra y la CDFUE, trabajar es un derecho de todas las personas. Asimismo, los estados que acojan a personas refugiadas deben hacer todo lo posible para garantizar el acceso al empleo de estas personas. De acuerdo con los estándares de acogida, se debe facilitar el acceso de las personas refugiadas al mercado laboral. Estos estándares señalan que la pronta incorporación al mercado laboral de las personas refugiadas facilita su proceso de integración, ya que les permite realizar una contribución positiva a la sociedad de acogida y fomenta su autonomía.

En la CAPV las personas refugiadas deben poder acceder al mercado laboral en condiciones de igualdad. Existen, como se mencionará más adelante, programas locales y forales, tanto específicos para la población refugiada presente en la CAPV como generales, de fomento de la empleabilidad de personas desempleadas a los que pueden acceder las personas refugiadas en situación de desempleo.

La principal dificultad a la que se enfrentan las personas refugiadas para poder acceder como exigen los estándares al mercado laboral en condiciones de igualdad es su situación administrativa. Las personas refugiadas no están autorizadas a trabajar hasta pasados 6 meses desde que su solicitud de protección internacional fue admitida a trámite. Así lo dispone la legislación nacional. Asimismo, hasta que tengan esta autorización administrativa para trabajar no pueden acceder a todos los servicios que ofrece Lanbide. Esto constituye un obstáculo para su desarrollo profesional, el cual es imprescindible para el fomento de su independencia.

Además, como parte del contexto socioeconómico reciente, es necesario recordar la crisis económica global que se desató en el año 2008 y que hasta la fecha ha dificultado aún más las posibilidades de las personas refugiadas de acceder a un empleo, que, por las dificultades inherentes a su situación, ya se enfrentan a mayores problemas para encontrar un empleo.

Planes del Gobierno Vasco relativos al acceso al empleo de las personas extranjeras

Respecto al acceso al mercado laboral de las personas extranjeras, el *V Plan de actuación en el ámbito de la Ciudadanía, Interculturalidad e Inmigración 2018-2020* contempla diferentes medidas:

- La mejora de los recursos dirigidos a la orientación laboral.
- La creación de un grupo de trabajo conjunto liderado por la Dirección de Política Familiar y Diversidad del Gobierno Vasco con Lanbide con el objetivo de reforzar las iniciativas dirigidas a la mejora de la empleabilidad de las personas de nacionalidad extranjera.

- La revisión de las convocatorias de ayuda para la formación e inserción laboral con el objetivo de mejorar el acceso en lo que se refiere a los requisitos o los plazos de ejecución, de tal manera que se adecúen a las necesidades y posibilidades de la población de origen extranjero presente en la CAPV.
- La colaboración entre la Dirección de Familia y Diversidad, *Biltzen*, e *Ikuspegi* para identificar las dificultades que obstaculizan el acceso al empleo de las personas de origen extranjero.
- La mejora de los procesos para la homologación de títulos de estudios en el extranjero: estudios secundarios, profesionales, títulos universitarios.
- La realización de una campaña de carácter informativo sobre los certificados de profesionalidad que otorga Lanbide, el reconocimiento de la experiencia profesional y la homologación y convalidación de títulos extranjeros.
- La facilitación del acceso de las personas extranjeras a la oferta de formación de alfabetización digital.

Entre otros planes, el *Plan Estratégico de Empleo 2017-2020* (PEE) prevé en sus objetivos incentivar la inserción laboral de colectivos con dificultades de acceso al mercado laboral, entre los que se contempla a la población inmigrante. Además, el *III Plan Vasco de Inclusión Activa 2012-2016* señala como medios para impulsar la inclusión social de la población inmigrante el fomento de su empleabilidad, la educación, el acceso a la vivienda, el acceso a la sanidad, así como la coordinación y la cooperación entre administraciones, departamentos y estructuras departamentales.

El acceso al empleo de las personas refugiadas y el papel de Lanbide

Las personas refugiadas pueden acceder a los servicios públicos de empleo y, en el caso de la CAPV, pueden acudir a Lanbide, tal y como se ha señalado antes, una vez que han sido autorizadas a trabajar. En Lanbide se les proporciona información acerca de ayudas sociales, talleres de aprendizaje, formación y orientación al empleo. En este sentido, es muy relevante la función que desempeña Lanbide al emitir certificados de profesionalidad que sirven para acreditar la experiencia y conocimiento de las personas que lo solicitan, ya sea a través de la formación o mediante el reconocimiento de la experiencia laboral y aprendizajes no formales. Además, las personas refugiadas pueden acogerse a los distintos programas generales, dirigidos a la población vasca en general, para la mejora de la empleabilidad.

Como se verá más adelante, las prestaciones económicas que concede Lanbide, conllevan el compromiso de asistir y completar una serie de recursos formativos para el empleo. Estos cursos pueden ser de gran utilidad para las personas refugiadas, contribuyendo así a su empleabilidad.

Asimismo, la facilitación del reconocimiento de sus habilidades y competencias profesionales por parte de Lanbide puede constituir el primer paso para que estas personas se incorporen al mercado de trabajo pudiendo acreditar conocimiento y experiencia, lo que posibilitará que, de cara a una oferta de trabajo, incrementen su seguridad y sus probabilidades de obtenerlo.

Por su parte, la estrecha colaboración con Lanbide que prevé Auzolana es importante para promover la empleabilidad de las personas refugiadas que se acojan a dicho programa piloto.

En resumen, Lanbide puede proporcionar a las personas refugiadas orientación y formación para el empleo. También les expide certificados de profesionalidad, que pueden permitirles acreditar la formación

o experiencia laboral que ya poseían antes de llegar a la CAPV, evitando así la pérdida de aptitudes profesionales.

Programas forales y locales para la promoción del empleo

Por otra parte, existen programas, como el programa [Lan Berri](#), de la Diputación Foral de Bizkaia, para la promoción de la empleabilidad de las personas con dificultades de inserción, entre las que se incluyen las personas refugiadas en procesos de integración.

En otras instituciones existen programas de fomento del empleo. Algunos son generales para toda la población del municipio, como Inguralde, del Ayuntamiento de Barakaldo, y otros son dedicados en concreto a la población inmigrante del municipio, como el proyecto DELI de Diversidad en la Economía e Integración Local, del Ayuntamiento de Getxo, o el programa BIG Bilbao, del Ayuntamiento de Bilbao.

En concreto, [Inguralde](#) es un organismo autónomo dependiente del Ayuntamiento de Barakaldo, creado en 1992, desde el que se pretende promover la empleabilidad de los ciudadanos del municipio y que persigue apoyar el emprendimiento y reducir las altas tasas de desempleo del municipio.

Por su parte, el proyecto [DELI](#) es una iniciativa pionera del Ayuntamiento de Getxo, liderada por el Consejo de Europa, que persigue lograr una mayor eficiencia en las políticas locales de apoyo a las personas inmigrantes emprendedoras y propietarias de una empresa. Esta iniciativa forma parte de la política de promoción económica y desarrollo local en relación con las de inclusión y diversidad.

Por último, [BIG Bilbao](#) se autodefine como *“el primer centro que, en el mismo espacio, aglutine todos los recursos de ayuda a las personas emprendedoras, así como un servicio integral de orientación, coordinación y derivación hacia el agente o servicio de apoyo más adecuado para cada iniciativa, actuando además como motor de atracción y de dinamización de actividades para posicionar a Bilbao como territorio emprendedor”*.

Por tanto, en cuanto al fomento de la empleabilidad de las personas refugiadas en la CAPV, estas disponen tanto de los recursos, programas y cursos que ofrece Lanbide, como de programas locales o forales, generales o específicos, a los que pueden recurrir para ver realizado su objetivo de lograr un trabajo en la CAPV.

Problemas y oportunidades

Encontrar un empleo es una de las principales barreras con las que se encuentran las personas refugiadas en su camino hacia la autonomía e integración en la CAPV.

Hay que tener presente, como ya se ha señalado antes, que las personas refugiadas tienen que esperar 6 meses después de la admisión a trámite de su solicitud de protección internacional para acceder al mercado laboral. Esto constituye un obstáculo para su desarrollo profesional, el cual es imprescindible para el fomento de su independencia.

Respecto de la integración laboral de las personas refugiadas, la realidad revela grandes dificultades de estas personas para acceder a un empleo. Por ello, se sugiere incrementar los recursos y medidas adoptadas por las administraciones públicas, particularmente desde el nivel local, para facilitar el acceso al empleo de las personas refugiadas:

“Es necesario mejorar todas las posibilidades en el municipio para promover la inserción laboral y social para las personas solicitantes de protección internacional al terminar la primera fase.

Es necesario trabajar y analizar los perfiles laborales de los solicitantes de protección internacional y ofrecerles un ambiente laboral más cercano a sus perfiles”.

(Entrevista personal técnico de ayuntamiento)

Se puede considerar, por tanto, que es crucial para facilitar la empleabilidad de las personas refugiadas que se realicen evaluaciones de los perfiles laborales de las personas refugiadas y que se traten de buscar, en la medida de lo posible, ofertas de trabajo que se adecúen a las mismas.

Asimismo, se ha sugerido la colaboración público-privada para la promoción de la integración laboral de las personas refugiadas. En las entrevistas se hizo referencia a la posibilidad de incrementar la colaboración público-privada existente, centrada específicamente en facilitar la empleabilidad de las personas refugiadas:

“Pensar en las posibilidades que ofrecen tanto la Ley del Sector Público como la Ley de Servicios Sociales que permiten la colaboración de los servicios públicos con entidades sin ánimo de lucro. Es un espacio por desarrollar”.

(Entrevista personal técnico de ayuntamiento)

Por tanto, mientras se reconoce la existencia de colaboración público-privada para la mejora de la empleabilidad en Euskadi, no dirigida en particular a las personas refugiadas (por mencionar algunas como Sartu, Fundación Peñascal, Adsis, Egibide...), se sugiere la posibilidad de incrementar la misma para la situación y necesidades específicas de las personas refugiadas, entre otras circunstancias, por ejemplo: el obstáculo de que únicamente se obtenga la autorización para trabajar pasados 6 meses desde la admisión a trámite de la solicitud de la protección internacional, la falta de conocimiento del idioma y la experiencia de migración forzada que han vivido. Un ejemplo de este tipo de colaboración público-privada es la existente entre [CEAR](#) y [Lanbide](#).

Otra dificultad añadida es la relativa a la denegación de la solicitud de protección internacional en los supuestos en los que estas personas se han incorporado al mercado laboral, ya que dicha denegación conlleva la denegación de la autorización administrativa para trabajar, por lo que, tras todo el esfuerzo realizado para integrarse y participar laboralmente, se quedan en situación de desempleo, sin que haya ninguna previsión para regularizar su situación administrativa.

En lo que concierne a Bizkaia, como se viera en la presentación del programa Goihabe, este prevé el diseño de un itinerario individual para lograr el acceso de las personas refugiadas tanto a la formación como al empleo mediante la formación y la realización de prácticas en empresas de estas personas.

Conclusión

Se puede concluir que, de acuerdo con los estándares de acogida, la CAPV posee programas y recursos para fomentar el acceso al empleo de las personas refugiadas, en especial, la existencia de Lanbide y los servicios que este organismo ofrece. No obstante, el reto de encontrar un empleo sigue siendo un escollo muy grande para estas personas. Las medidas propuestas por el V Plan de actuación en el ámbito de la Ciudadanía, Interculturalidad e Inmigración 2018-2020 contribuirían a fortalecer los recursos y medidas existentes para mejorar las posibilidades de acceso al empleo de las personas refugiadas. En particular, se puede destacar la necesidad de consolidar la práctica de realización de perfiles laborales de las personas refugiadas y la búsqueda de empleos que se correspondan con los

mismos. Por último y sin ánimo de desdeñar las iniciativas ya existentes en materia de empleo dirigidas a la población vasca en general, se podría explorar la posibilidad de replicar la colaboración existente entre CEAR y Lanbide, entre otras organizaciones sociales que trabajan en la atención a las necesidades de las personas refugiadas.

6.3.4. Vivienda

El derecho a la vivienda es inherente a la dignidad de las personas, a la garantía de su salud y de su seguridad. Todas las personas necesitan un techo sobre su cabeza, un lugar donde vivir. Precisamente las personas refugiadas han tenido que abandonar sus hogares porque no tenían otra opción más que la de huir. Ahora llegan a la CAPV sin un hogar y deben encontrar, al menos, un techo bajo el que quizás, más adelante, poder sentirse como en casa.

Las administraciones públicas deben facilitar el acceso a la vivienda de las personas refugiadas a través de inversiones públicas y, en todo caso, deben garantizarles unas condiciones de vida dignas.

En esta materia, la declaración de constitucionalidad mediante la [STC 97/2018, de 19 de septiembre](#), de la Ley vasca de Vivienda, que se encontraba suspendida por el TC tras haber sido impugnada su aprobación por el Gobierno español y que reconoce el “derecho subjetivo a la vivienda”, constituye un hilo de esperanza para la mejora del acceso a la vivienda en la CAPV. Este podría constituir un primer paso para consolidar un verdadero derecho a la vivienda para todas las personas en la CAPV, especialmente para colectivos vulnerables y con mayores dificultades de acceso, como las personas refugiadas.

Como se viera en el sistema de acogida general, las personas refugiadas pueden acceder a un alojamiento temporal en la CAPV en la primera fase del proceso de acogida general. Tras 6 meses en estos centros, las personas refugiadas se enfrentan al desafío de encontrar una vivienda.

La sociedad pública Alokabide, que se define como una “*sociedad pública dependiente del Gobierno Vasco para el desarrollo de la función social de la vivienda a través de la política de alquiler*”, está sirviendo de apoyo a las personas refugiadas que están en la CAPV y que, tras completar la primera fase del proceso de acogida español, no han logrado acceder a una vivienda. Por ello, viviendas de titularidad pública han sido puestas a disposición de Alokabide para la acogida de personas refugiadas en régimen de alquiler.

Las entidades sociales encargadas de la acogida como CEAR y Cruz Roja tienen convenios con Alokabide para que esta les facilite viviendas en caso de que lo necesiten. Existen en la actualidad alrededor de 30 viviendas cedidas por Alokabide a las entidades sociales.

Además, existen las viviendas de protección oficial gestionadas por [Etxebide](#), que también podrían servir de instrumento para paliar la necesidad de vivienda de las personas refugiadas en régimen de propiedad o de alquiler. Los requisitos que se exigen son la inscripción en el padrón y disponer de autorización administrativa de residencia. Si la autorización de residencia es temporal, únicamente pueden acceder en régimen de alquiler, como es el caso de las personas a las que se les ha concedido el estatuto de protección subsidiaria o refugio, ya que su estatus jurídico es temporal (2 y 5 años, respectivamente), por lo que no pueden acceder a la opción de compra.

En todo caso, sigue habiendo problemas en relación con el acceso a la vivienda de las personas refugiadas. Tal y como ha solicitado el [Ararteko](#) recientemente, es necesario establecer medidas para hacer frente a las dificultades que tienen determinados colectivos para el acceso a la vivienda en el mercado privado de alquiler de vivienda, principal proveedor de viviendas.

Las dificultades del acceso a la vivienda para las personas refugiadas

En el estudio realizado, tanto las entidades sociales como los representantes institucionales han puesto de manifiesto durante las entrevistas realizadas que existe un verdadero problema para acceder a una vivienda independiente en la segunda fase del *sistema de acogida*. En concreto han señalado lo siguiente:

“Hay una dificultad en el tema de la vivienda. El embudo está en el acceso a la vivienda independiente tras la salida de la primera fase de acogida (...). La principal laguna reside en el acceso a una vivienda independiente (...). Haría falta una campaña de vivienda grande para que las familias estén tranquilas, se puedan integrar mejor, sus hijos vayan más tranquilos al cole. Esta tranquilidad es competencia de la Administración”.

(Entrevista personal técnico de ayuntamiento)

Existen diversas causas para comprender las dificultades del acceso a la vivienda para las personas refugiadas por diferentes motivos: el obstáculo del idioma, la falta de recursos económicos, los prejuicios existentes hacia estas personas y las propias características del mercado inmobiliario privado. CEAR, en su [informe de 2017](#), señaló que *“faltan viviendas, son demasiado caras y los requisitos son imposibles de cumplir para estas personas”*. De acuerdo con lo manifestado por las personas entrevistadas, estos problemas de acceso a la vivienda se intensifican en la CAPV donde, dado el precio de la vivienda en algunas ciudades como Donostia/San Sebastián, por ejemplo, el alquiler de una vivienda no está al alcance de las personas refugiadas (entrevista con personal técnico de ayuntamiento).

Además, como se ha indicado, el programa Goihabe prevé ayudas económicas para la vivienda o el acceso a viviendas a través de entidades sociales. Consideramos que la coordinación entre los distintos actores implicados en la acogida es una vía necesaria para dar una respuesta efectiva a la problemática de la vivienda. Así lo ponía de manifiesto el personal técnico de un ayuntamiento:

“Para mejorar la problemática de la vivienda es necesaria una mayor coordinación en todos los niveles: Gobierno Vasco, diputaciones, ayuntamientos y entidades”.

(Entrevista personal técnico de ayuntamiento)

Conclusión

En la CAPV se está tratando de garantizar el derecho a la vivienda de las personas refugiadas mediante el acceso al servicio de alquiler de vivienda social disponible para toda la población vasca, como es Alokabide, y a través de la colaboración de este servicio con entidades sociales e instituciones públicas. Asimismo, las viviendas de protección oficial gestionadas por Etxebide pueden ser también una opción para las personas refugiadas. A ello se añade la concesión de prestaciones económicas para el pago del alquiler de la vivienda que están destinadas a toda la población si se cumplen determinados requisitos que más adelante se especifican. Por lo tanto, se puede concluir que es bienvenida esta forma de tratar de facilitar el acceso a la vivienda de las personas refugiadas.

En todo caso, se debe recordar que los estándares requieren inversiones públicas en este sentido, es decir, un aumento del número de viviendas (de protección oficial o vivienda social a disposición de las administraciones públicas), y ello sería apropiado para profundizar en la garantía del derecho a la vivienda de las personas refugiadas.

Además y siguiendo la preocupación trasladada por el Ararteko acerca de la lucha contra la discriminación en el mercado privado, se consideraría muy positiva la intervención de las administraciones públicas, mediante campañas de concienciación o incentivos fiscales o de otro tipo, para animar a las personas propietarias a alquilar sus viviendas a personas refugiadas y para evitar cualquier tipo de discriminación.

Como propuesta, para mejorar el acceso a la vivienda social de las personas refugiadas se plantea el establecimiento de un sistema de priorización en el que se contemple la especial vulnerabilidad de estas personas al finalizar el proceso de acogida general. Para acreditar dicha vulnerabilidad, cabría la aportación de informes sociales por parte de los servicios sociales de base y de las entidades sociales que les han acompañado en su proceso de acogida.

Por último, las medidas para luchar contra la exclusión social y para evitar el sinhogarismo afectan directamente a este colectivo por su situación de vulnerabilidad, por lo que los principios que inspiran las políticas públicas son esenciales para el desarrollo social.

6.3.5. Otras políticas sociales

El acceso a los servicios sociales

Las personas refugiadas, al igual que todas las personas en situación de necesidad, tienen derecho a los servicios sociales y a acudir a los sistemas de protección social de los Estados donde han sido acogidas. Asimismo, se deben alinear los servicios sociales con las necesidades de las personas refugiadas y realizar un acompañamiento de la persona refugiada para trabajar en su integración desde el principio.

Los estándares de acogida apuntan a que la entrada a los programas de atención social de las personas refugiadas debe producirse de la misma forma que para el resto de la ciudadanía. No obstante, debido a las necesidades específicas que estas personas tienen en diferentes materias (idioma, orientación cultural, asesoría jurídica y social, desarrollo comunitario), los estándares de acogida requieren programas de apoyo específico e inversiones públicas para satisfacer sus necesidades.

En la CAPV el acceso a los servicios públicos se realiza en condiciones de igualdad hacia todas las personas:

“El Gobierno Vasco ha puesto siempre mucho énfasis en que la planificación de los programas de atención sea unitaria, independientemente de donde vaya a residir esa persona, que no tenga programas diferentes mejores o peores, que todo sea lo más homogéneo posible, igualando por arriba y no por abajo. Hay que profundizar en esa línea. Eso sería el futuro, en lo que podemos seguir progresando”.

(Entrevista personal técnico de ayuntamiento)

Al mismo tiempo, en las entrevistas, mientras se subrayaba la normalidad e igualdad con la que se produce el acceso de las personas refugiadas a los servicios públicos, también se hacía hincapié en la necesidad de servicios específicos que tengan en cuenta las diferentes circunstancias en las que se encuentran estas personas.

“El modelo (...) es de total normalización. Se atiende a las personas refugiadas igual que se atiende al resto de familias de la ciudad sin ninguna discriminación (...). Son personas que tienen una trayectoria diferente, una situación jurídica diferente, un procedimiento distinto, unos plazos diferentes (...).

Todos entramos por la misma puerta, pero no nos comportamos igual.

El periplo que hace una persona saliendo de África o de cualquier sitio huyendo no es el mismo que el de una persona que decide salir voluntariamente de su país en busca de mejores condiciones (...).

No es cualquier familia, tienen unas condiciones añadidas que las hacen más vulnerables (...).”

(Entrevistas personal técnico de ayuntamiento)

Por tanto, las personas de los servicios municipales que tratan a diario con las personas refugiadas, mientras promueven el acceso en condiciones de igualdad a los servicios públicos, consideran que se debe tener presente la diferente experiencia que han tenido las personas refugiadas respecto a otros colectivos de población extranjera presentes en nuestro territorio.

La atención social en condiciones de igualdad en la CAPV por los servicios sociales municipales sigue sin ser una realidad, de acuerdo con las conclusiones de los distintos informes realizados por el Ararteko: *La situación de los servicios sociales de base en la CAPV* y *La situación de los servicios sociales municipales en la Comunidad Autónoma de Euskadi*. En los informes realizados, el Ararteko ha identificado una desigual cobertura de servicios y prestaciones que varía en función del municipio y del tipo de servicio y prestación⁵⁴.

Con la finalidad de garantizar un nivel de cobertura similar y continuar con la consolidación del Sistema Vasco de Servicios Sociales, se ha aprobado el Decreto 185/2015, de 6 de octubre, de cartera de prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales, el Plan estratégico de Servicios Sociales y el Mapa de Servicios Sociales, así como una memoria económica vinculada al despliegue del Sistema.

No obstante, estas dificultades detectadas afectan a toda la población, no específicamente a las personas refugiadas. El acceso al Sistema Vasco de Servicios Sociales está previsto en la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales, que prevé en el art. 3 la titularidad del derecho a los servicios y prestaciones del Sistema Vasco de Servicios Sociales a las personas empadronadas y con residencia legal y efectiva en cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco, o bien a las personas que acreditan la inscripción en el padrón y la residencia efectiva en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma del País Vasco durante 12 meses continuados inmediatamente anteriores a su solicitud de acceso a dicho sistema. Además, existen diversas especialidades con relación al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y respecto a las personas que se encuentren en la Comunidad Autónoma del País Vasco sin estar inscritas en el padrón municipal.

La finalidad del Sistema Vasco de Servicios Sociales es promover, en cooperación y coordinación con otros sistemas y políticas públicas, el bienestar social del conjunto de la población, siendo sus objetivos esenciales los siguientes:

- a) Promover la autonomía personal y prevenir y atender las necesidades personales y familiares derivadas de la dependencia.

⁵⁴ Informe del Ararteko *La situación de los servicios sociales de base en la CAPV*, pp. 503-505.

- b) Prevenir y atender las necesidades originadas por las situaciones de desprotección.
- c) Prevenir y atender las situaciones de exclusión y promover la integración social de las personas, de las familias y de los grupos.
- d) Prevenir y atender las necesidades personales y familiares originadas por las situaciones de emergencia.

La ley establece las funciones y competencias que corresponden a los diferentes niveles institucionales.

En el estudio se ha prestado especial atención a los servicios sociales municipales de base a los que las personas pueden acceder independientemente de su situación administrativa o de su empadronamiento, y obtener orientación, diagnóstico y acompañamiento social en caso de urgencia social.

En este sentido, es necesario identificar los diferentes tipos de recursos ofrecidos por los servicios sociales de base que pueden ser claves para identificar las necesidades específicas de las personas refugiadas y orientarlas a los recursos públicos que mejor responden a las mismas.

Existe un servicio de información, valoración, diagnóstico y orientación. Ello comprende la prestación de la información de interés para la situación de cada persona, los servicios y prestaciones existentes, sus derechos y obligaciones, y, si la situación lo requiere, una evaluación individual que se traduce en la realización de un diagnóstico social y un plan de atención personalizada (PAP). Este diagnóstico está dirigido a evaluar las circunstancias de la persona, sus necesidades y aptitudes. En caso de ser necesario, se realiza un seguimiento de la evaluación y en este proceso se incorpora a las personas y familiares cercanos. Asimismo, se les orienta acerca de las prestaciones económicas y se les ayuda en su gestión y su tramitación, a la vez que se les informa de la existencia de recursos públicos que responden adecuadamente a sus necesidades.

Además, existe también un servicio de valoración y diagnóstico de la dependencia, la discapacidad, la exclusión y la desprotección, que es competencia de las diputaciones forales. Mediante este servicio se identifica y atiende de forma eficaz las situaciones de necesidad que presentan las personas usuarias. En este caso también se realiza una evaluación y se procede a dirigir a las personas usuarias al dispositivo correspondiente.

Otro recurso crucial para apoyar el proceso de acogida de las personas refugiadas por parte de los servicios sociales es el servicio de intervención socioeducativa y psicosocial. A través del mismo, las personas que trabajan en los servicios sociales municipales pueden ayudar a las personas refugiadas a abordar las relaciones sociales, las necesidades educativas relacionadas con el aprendizaje del idioma y su adaptación al proceso de acogida.

Es evidente que esta atención prestada por los servicios sociales, es decir, en el nivel municipal, más cercano a las personas, es crucial en su proceso de acogida.

Sin embargo, tal y como se señalara previamente, el informe del Ararteko ha puesto de relieve la falta de aprovechamiento real de estos mecanismos, principalmente por la escasez de recursos de los servicios sociales municipales, así como un acceso desigual a los mismos dependiendo principalmente del territorio. Como se verá más adelante, en los aspectos relacionados con la acogida es clave la coordinación y comunicación entre los actores implicados, de diferentes niveles administrativos, y las organizaciones sociales en el proceso de acogida.

Prestaciones económicas de garantía de ingresos

En la CAPV, las personas refugiadas tienen a su disposición las prestaciones económicas existentes para el resto de la ciudadanía dirigidas a su inclusión social. Entre las prestaciones económicas se pueden mencionar la RGI y la prestación complementaria de vivienda (PCV), que está dirigida a apoyar el gasto para cubrir el alojamiento, al igual que la actual prestación económica de vivienda (PEV), que sustituirá progresivamente a la PCV. También están las ayudas de emergencia social (AES), en este caso gestionadas por los ayuntamientos.

Las dos primeras, la RGI y la PCV, son gestionadas por Lanbide, organismo autónomo perteneciente al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco. Estas prestaciones económicas se dirigen a personas sin recursos o con recursos insuficientes, y están guiadas por el principio de ingresos mínimos, que considera que todas las personas deben tener unos mínimos recursos para su subsistencia. Su percepción está ligada a una serie de instrumentos que persiguen la inclusión social y laboral de las personas receptoras.

Dadas las circunstancias en las que se encuentran las personas refugiadas, sus dificultades para encontrar un empleo y la posible falta de recursos económicos, estas prestaciones parecen adecuadas para responder a sus necesidades. Es decir, la RGI se puede considerar como una buena referencia, de acuerdo con los estándares, al consistir en una prestación económica que está a disposición de las personas refugiadas con el objetivo de proporcionarles unas condiciones de vida dignas.

La persona solicitante de protección internacional puede ser beneficiaria de la RGI. Entre los requisitos que se exigen está el de comprometerse a cumplir un acuerdo, denominado “*convenio de inclusión*”. Este acuerdo se firma entre la Administración Pública y la persona beneficiaria, y contempla una serie de cursos formativos a los que se tiene que acudir y otros recursos para favorecer la integración social y laboral de la persona beneficiaria. Este convenio de inclusión se elabora tras haber evaluado las capacidades y conocimientos de la persona beneficiaria, y haber suscrito un acuerdo acerca de los pasos a seguir para alcanzar la integración tanto social como laboral.

Este tipo de diagnóstico y acuerdo entre personas refugiadas y Administración es muy conveniente para satisfacer las especiales dificultades de las personas refugiadas en los ámbitos cubiertos por esta prestación.

Los obstáculos para acceder a estas prestaciones por parte de las personas refugiadas son principalmente los requisitos de acceso a las mismas. En el caso de la RGI y de la PCV, se debe acreditar la inscripción en el padrón y la residencia efectiva con diferentes posibilidades:

- 1) 3 años de padrón y residencia efectiva.
- 2) 1 año de padrón y 5 años de actividad laboral remunerada.
- 3) 5 años de residencia efectiva en los 10 años inmediatamente anteriores.

Asimismo, se contempla el requisito de edad, ya que se exige ser mayor de 23 años.

Estos requisitos a primera vista no son fáciles de satisfacer para las personas refugiadas que forman parte del sistema de acogida general, que prevé como máximo 18 meses de duración del programa.

Actualmente hay un debate sobre la modificación de la ley que regula esta prestación, en el que, entre otros aspectos, se contempla la posibilidad de flexibilizar estos requisitos para facilitar el acceso de las personas refugiadas a las prestaciones.

Los servicios sociales municipales también conceden prestaciones económicas, las ayudas de emergencia social (AES) y otras prestaciones municipales. Las AES están financiadas por el Gobierno Vasco. Son prestaciones económicas destinadas a sufragar gastos, extraordinarios u ordinarios, específicos y que están previstos para prevenir o paliar la exclusión social.

Los requisitos para acceder a estas ayudas son 6 meses de inscripción en el padrón y residencia efectiva en cualquier municipio de la CAPV.

Además, algunos municipios destinan una parte de sus presupuestos a prestaciones económicas específicas para gastos muy concretos que cubren necesidades mínimas de alimentación, vestido, alojamiento, educación, asistencia sanitaria..., y que pretenden atender a colectivos que no se han podido acoger a otras ayudas económicas como las anteriores.

Por tanto, existen a disposición de las personas refugiadas ayudas económicas, tanto del Gobierno Vasco como de los municipios, dirigidas a fomentar su inclusión tanto laboral como social.

Como dato de interés, en la propuesta del Sistema de Refuerzo Complementario Auzolana, presentada por el Gobierno Vasco, se ha previsto flexibilizar los requisitos de acceso a prestaciones económicas con la finalidad de que se adapten a la realidad de las personas refugiadas que por sus circunstancias no pueden cumplir los requisitos exigidos. Además, como ya se ha mencionado, la Diputación Foral de Bizkaia prevé en su programa Goihabe un apoyo económico vital a las personas refugiadas.

Conclusión

Las personas refugiadas presentan necesidades que requieren de la atención del sistema de bienestar social: necesidades educativas relativas al desconocimiento del idioma; necesidades sociales dado su desarraigo social tras su llegada a la CAPV; necesidades económicas al no disponer de ingresos suficientes, sobre todo, tras salir del programa de acogida general al no poder satisfacer los requisitos de la RGI; necesidades habitacionales también tras la salida de los dispositivos de acogida previstos o bien necesidades laborales relacionadas con las dificultades que conlleva inicialmente su situación administrativa y, posteriormente, para el acceso a un empleo.

En la CAPV hay un desarrollo importante del sistema de bienestar social, pero presenta algunas deficiencias en algunos aspectos que deberían ser atendidas, tanto desde una perspectiva general, al afectar a la ciudadanía, como más específicas, para atender a las necesidades de las personas refugiadas.

A este respecto, es necesario señalar que existen servicios que pueden responder a estas necesidades, pero cuya prestación por parte de los servicios sociales de base, de acuerdo principalmente con el informe del Ararteko, adolece de deficiencias que no permiten su aprovechamiento total por parte de las personas refugiadas.

Por ello, sería conveniente hacer hincapié en la necesidad de solventar los problemas señalados por el Ararteko, que principalmente podrían abordarse con el aumento de medios personales y materiales a disposición de los servicios sociales de base, para asegurar un acceso igual y para garantizar que la evaluación y el seguimiento individual se realizan en la medida en la que ello es clave no solo para identificar las situaciones de necesidad, que en el caso particular de las personas refugiadas es esencial, sino para establecer mecanismos de seguimiento periódico que den lugar a un acompañamiento por parte de los servicios sociales de base, lo que sin duda contribuirá a su proceso de acogida en la CAPV.

Al mismo tiempo, el modelo de prestaciones de la RGI y la PCV que establece un “*convenio de inclusión*” gestionado por Lanbide y en el que se evalúan las circunstancias profesionales, sociales, familiares en

las que se encuentra la persona, y que exige un compromiso de cumplimiento y una revisión periódica, se adapta muy bien al requisito de los estándares en cuanto a la confección de un itinerario de integración de la persona refugiada desde el primer día.

6.3.6. Otros aspectos relacionados con la acogida

Los estándares de acogida también se refieren a otros aspectos de la acogida de las personas refugiadas que pueden contribuir muy positivamente a su integración y a la satisfacción de sus necesidades específicas.

Por un lado, los “servicios de integración predecibles y armonizados”, lo que se traduce en la existencia de mecanismos de coordinación y cooperación entre las administraciones y las entidades sociales que participan del proceso de acogida de las personas refugiadas, ya que ello es clave para que cada nivel administrativo, de acuerdo con sus competencias, cumpla su función, así como la labor conjunta realizada con las entidades sociales. Este estándar requiere de la existencia de estructuras estables de comunicación y coordinación efectiva entre los diferentes niveles de gobierno, y de estos a su vez con las organizaciones sociales. Solo mediante un trabajo conjunto y armonizado es posible asegurar a las personas refugiadas que se satisfarán sus necesidades y se les prestará un adecuado acompañamiento.

Por otro lado, los estándares recomiendan la “promoción de comunidades acogedoras” a través de diferentes tipos de iniciativas. Esta recomendación se realiza dado que la interacción directa entre las personas refugiadas y la sociedad de acogida es esencial para fomentar la familiaridad y la empatía entre el resto de la ciudadanía y estas personas. Entre las iniciativas señaladas se encuentran:

- La lucha contra la xenofobia y las campañas de concienciación.
- La participación de la sociedad civil en el apoyo a la integración de las personas refugiadas, mediante el voluntariado y su implicación activa.

Para valorar la situación en la CAPV con relación a estos aspectos, se abordará la coordinación entre las administraciones públicas y las entidades sociales que gestionan estos servicios de integración, algunos programas especializados dirigidos a las personas refugiadas y diversos recursos y servicios que se han desarrollado en materia de sensibilización y lucha contra la discriminación.

1. La coordinación entre las administraciones públicas y con las entidades sociales responsables de la acogida de personas refugiadas en la CAPV

Para poder establecer mecanismos de coordinación, el Gobierno Vasco puso en marcha la Mesa de Trabajo Interinstitucional y Social, que pretende consolidar la coordinación entre las administraciones públicas y las entidades sociales encargadas de la acogida e integración de las personas refugiadas. A este respecto, se hacía referencia a EUDEL como un ente que puede desempeñar un papel fundamental a la hora de llevar a la práctica los “mecanismos de coordinación” y las estructuras para el intercambio de conocimientos y de buenas prácticas entre actores locales.

“Las personas recaen en el municipio. A raíz de la crisis siria, no solo las entidades sociales, sino también el Gobierno Vasco y los ayuntamientos se plantean cómo abordar este tema, y aquí hay un actor fundamental que es EUDEL”.

(Entrevista personal técnico de ayuntamiento)

En indudable que EUDEL, como asociación de municipios vascos, podría ser un actor fundamental para cumplir con los estándares en esta parte de la acogida para la coordinación, comunicación y cooperación necesaria para prestar una atención adecuada, predecible y armonizada de los servicios públicos.

Aspectos a mejorar

Una buena coordinación de los distintos actores implicados en la acogida de personas refugiadas en la CAPV redundaría en una mejor atención a las personas refugiadas.

“Hay capacidad y sería de mayor calidad si hubiera más coordinación en todos los niveles, diputaciones, ayuntamientos, entidades”.

(Entrevista personal técnico de ayuntamiento)

Existen todavía diversos retos en lo relativo a la coordinación entre las administraciones públicas y las entidades sociales. En las entrevistas también se ha puesto de manifiesto este aspecto, habiéndose recogido manifestaciones que revelaban el descontento con la falta de coordinación existente entre las instituciones vascas. Esta ha sido una queja puesta de relieve de forma reiterada y que muestra que aún queda camino por recorrer en relación con la comunicación entre todos los niveles de la Administración Pública. Es decir, entre municipios y EUDEL, entre municipios y diputaciones forales, entre municipios y Gobierno Vasco. Como dato, se subraya que también se han producido elementos de descoordinación con las entidades sociales responsables de la acogida de las personas refugiadas.

A la luz de los estándares, la falta de coordinación entre los distintos niveles administrativos es una circunstancia negativa que debe ser afrontada generando estructuras y mecanismos eficaces de diálogo y de comunicación. Al mismo tiempo, se ha percibido una especial falta de coordinación con el nivel municipal, quedándose los ayuntamientos en ocasiones al margen de decisiones que les afectaban directamente.

“A los ayuntamientos nos han dejado de lado”.

(Entrevista personal técnico de ayuntamiento)

Por ejemplo, algunas personas técnicas municipales de inmigración han transmitido que desconocen las iniciativas que se trabajan en la Mesa de Trabajo Interinstitucional y Social de coordinación del Gobierno Vasco. Existe, por tanto, una falta de comunicación y coordinación a solventar en este campo, puesto que mediante ese foro debiera crearse un espacio de diálogo y encuentro de los actores involucrados en la acogida.

Asimismo, ciertos ayuntamientos han denunciado que han llegado a enterarse por casualidad de la presencia de personas refugiadas en su municipio. Esta falta de coordinación se ha manifestado también en relación con el programa Goihabe, como se señaló en su día en una de las entrevistas mantenidas.

“Hace unos meses nos llega la noticia de que hay dos pisos de Goihabe en nuestro municipio y esto es algo que no conocían oficialmente los servicios municipales”.

(Entrevista personal técnico de ayuntamiento)

Desde algunos municipios entrevistados también se ha mostrado desconocimiento y falta de coordinación respecto al programa Auzolana.

“He vuelto de vacaciones, recibo email del Gobierno Vasco en el que nos mandan las reubicaciones y nos dicen que vienen a un piso de mi municipio. Mi pregunta fue ‘¿Hay un piso en mi municipio?’. Nadie ha pensado tener una entrevista con el técnico de inmigración para que estas personas pasen por aquí y se apunten a los cursos...”

(Entrevista personal técnico de inmigración)

A la vista de afirmaciones como esta, es evidente que la coordinación y la comunicación, así como la integración de los servicios municipales en la puesta en funcionamiento de cualquier iniciativa, es mejorable. El camino para lograrlo debe seguir los estándares expuestos y tratar de incorporar todas las partes interesadas, siendo el ayuntamiento un actor esencial en la integración de las personas refugiadas.

Por otra parte, existe un gran reto con relación a la coordinación entre los servicios municipales y aquellos que prestan las entidades sociales que participan del sistema de acogida general. Las entrevistas han confirmado esta falta de coordinación. Mientras que se reconoce la importancia de la labor de las entidades sociales para implantar el sistema de acogida del Gobierno español, se debe seguir incidiendo en la importancia de contar con los servicios municipales:

“Hay que apoyar a las entidades sociales que sí tienen ese trato diario directo con las personas, pero que no trabajen solas, que no trabajen de forma aislada y de espaldas a la ciudad, sino que estén coordinadas con su ayuntamiento y también con otras estructuras más altas”.

(Entrevista personal técnico de ayuntamiento)

“Las entidades encargadas de acogida de solicitantes de protección internacional deberían contar con los municipios en su plan de intervención con el fin de incorporarles en la vida del municipio, es decir, asentarles en el medio en el que viven”.

(Entrevista personal técnico de ayuntamiento)

Por tanto, se considera necesario apoyar desde los servicios municipales a las entidades sociales y tratar de trabajar de forma conjunta no solo con la entidad local, sino también con la diputación foral o con el Gobierno Vasco.

“Una vez salen del sistema de acogida es cuando tocan la puerta del ayuntamiento. Estas personas presentan problemas que requieren de un seguimiento por parte de un trabajador social, pero como han sido previamente atendidos por los trabajadores sociales de las entidades sociales desde el principio, resulta difícil para los trabajadores sociales del ayuntamiento trabajar con esa persona”.

(Entrevista personal técnico de ayuntamiento)

Es decir, la intervención tardía de los municipios se plantea como un problema. El hecho de que las personas refugiadas se beneficien de los servicios de las entidades sociales mientras estén en el *sistema de acogida* supone, en ocasiones, que no participen de los servicios del municipio donde viven. Ello dificulta su integración en la vida social del municipio.

“Se podrían aprovechar más los servicios municipales para promover la mejor inclusión de dichos solicitantes a la vida real de municipio. Hace falta más colaboración con el ayuntamiento, ya que al final los solicitantes de protección internacional viven en un municipio”.

(Entrevista personal técnico de ayuntamiento)

Como se viera en el capítulo VI, el objetivo de Auzolana es precisamente acabar con esta falta de coordinación. Por ello, es digna de celebración esta iniciativa, en la medida en la que vendrá a paliar y reducir los problemas que fueron puestos de manifiesto por las personas entrevistadas.

En cuanto a la Mesa de Trabajo Interinstitucional y Social impulsada por el Gobierno Vasco, esta colaboración y cooperación institucional y social puede verse reforzada de acuerdo con los objetivos planteados por el V Plan de actuación en el ámbito de la Ciudadanía, Interculturalidad e Inmigración 2018-2020.

El plan prevé la creación de un grupo de trabajo interdepartamental e interinstitucional para el *“estudio y establecimiento de servicios comarcales de atención y acogida”*⁵⁵, que tendrá como destinatarios, entre otros colectivos, a *“solicitantes de protección internacional y refugiados”*.

Existen, por tanto, instrumentos e iniciativas muy valiosas para mejorar la coordinación y colaboración que deberían reforzarse y utilizarse para mejorar la efectividad de la actuación pública.

2. La atención especializada a las personas refugiadas

En este apartado se analizan algunos programas especializados que se han puesto en marcha. Teniendo en cuenta las dificultades de comunicación que pueden darse debido a la falta de conocimiento de los idiomas cooficiales por parte de las personas extranjeras, el Gobierno Vasco impulsó un programa mediante el cual se financia a EUDEL para ofrecer a los servicios municipales un servicio de traducción e interpretación. Asimismo, varios municipios vascos han elaborado guías de servicios públicos en diversos idiomas para hacerlos accesibles a las personas extranjeras que desconocen las lenguas oficiales, con el objetivo de que la barrera del idioma no les impida conocer los servicios y prestaciones públicas disponibles para ellas. Ello facilita su integración en el municipio y la mejor atención a sus necesidades. De este modo, ayuntamientos como el de Bilbao, Barakaldo o Getxo disponen de guías sobre sus servicios municipales en varios idiomas⁵⁶. Además, CEAR Euskadi, en colaboración con Kula Sarea, ha elaborado un [mapa de salud integral](#). Este recurso digital consiste en una página web en la que las personas refugiadas pueden encontrar todos los recursos disponibles y sus detalles de contacto mediante un “mapa” que ha tratado de reflejar todos aquellos servicios y entidades que puedan responder a sus necesidades.

⁵⁵ El V Plan de actuación en el ámbito de la Ciudadanía, Interculturalidad e Inmigración 2018-2020, p. 41.

⁵⁶ [Guía de Recursos Multilingüe On-line](#) del Ayuntamiento de Bilbao, [Guía de recursos On Line](#) del Ayuntamiento de Barakaldo y [guía de recursos](#) del Ayuntamiento de Getxo.

Sensibilización y lucha contra la discriminación

En lo que respecta a la lucha contra la discriminación y la xenofobia en la CAPV, la realidad demuestra que se generan y se difunden rumores, estereotipos y prejuicios sobre las personas extranjeras que viven en nuestro país, lo que dificulta su integración y provoca la discriminación de estas personas por el simple hecho de ser extranjeras. Para hacer frente a esta realidad, existen diferentes instrumentos:

Por un lado, desde el Gobierno Vasco se ha promovido la red Eraberean, red para la igualdad de trato y la no discriminación, y la red de asesoría jurídica en materia de extranjería [Aholku Sarea](#), formada por Biltzen-Servicio Vasco de Integración y Convivencia Intercultural, entidades sociales (CEAR-Euskadi, Cruz Roja-Euskadi, Cáritas Diocesanas de Bilbao, Cosmópolis, SOS-Arrazakeria Gipuzkoa, Cite-CCOO y Adiskidetuak) y los colegios de la abogacía de la CAPV.

Por otro lado, existe la iniciativa antiRUMORES, con el objetivo de acabar con la xenofobia y el racismo sobre la población extranjera. El proyecto antiRUMORES nació en Barcelona. Actualmente cuenta con el apoyo del COE y la UE, y ha supuesto la creación de redes tanto a nivel nacional como internacional. A esta iniciativa en la CAPV se sumó el Gobierno Vasco con la acción “*Frena el rumor*” en el año 2011, a la que siguieron posteriormente otras instituciones públicas y organizaciones sociales.

Posteriormente, se ha promovido en la CAPV la red antiRUMORES-Zurrumurruen Aurkako Sarea (ZAS), que se autodefine como “*una red de agentes sociales e institucionales que lleva a cabo una estrategia de transformación social desde la perspectiva de los derechos humanos, la interculturalidad y el antirracismo*”.

La labor de antiRUMORES se traduce en la elaboración de materiales didácticos y la organización de seminarios, conferencias, talleres y campañas de sensibilización, entre otros. En su página web están disponibles recursos audiovisuales tanto para el ámbito educativo como para las instituciones públicas.

Además, existen programas antiRUMORES impulsados por diputaciones forales, así como por los ayuntamientos de las capitales vascas y de Getxo.

- Diputación Foral de Álava: [Estrategia Antirrumores](#).
- Diputación Foral de Gipuzkoa: [Estrategia antiRumores](#).
- Ayuntamiento de Bilbao: [Proyecto Antirrumores “Comunicación para la integración” del Consejo de Europa](#).
- Ayuntamiento de Getxo: [Estrategia antiRumores](#).

Esta lucha contra la xenofobia y el racismo a través de los programas antiRUMORES también se traduce en jornadas formativas para el público interesado sobre estos temas, para ayudar a erradicar desde las instituciones este tipo de conductas y comentarios.

En cuanto a las campañas de concienciación, estas han sido llevadas a cabo desde distintas instituciones públicas y entidades sociales. Por ejemplo, el Gobierno Vasco dedicó la edición del año 2018 del “Ciclo de Cine para la Convivencia-Zinexit” a la crisis humanitaria de las personas refugiadas, para visibilizar la realidad de estas personas y de su llegada a Europa y a la CAPV. Por su parte, la Diputación Foral de Bizkaia promovió la campaña “*Prest Gaude*”, para manifestar su completa

disposición a la acogida de personas refugiadas. A este respecto, el V Plan de actuación en el ámbito de la Ciudadanía, Interculturalidad e Inmigración contempla continuar apoyando económicamente la realización de actividades acerca de *“los derechos y deberes de la ciudadanía y de la inclusión sociales de las personas inmigrantes extranjeras”*.

Las diputaciones forales de Araba/Álava y Gipuzkoa también han trasladado su solidaridad a través de la organización de diferentes actividades y declaraciones institucionales acerca de la situación de las personas refugiadas.

Además, se ha invertido financiación pública procedente de diferentes estamentos institucionales para la sensibilización del alumnado en centros educativos. La UPV/EHU, por ejemplo, también dispone de recursos para fomentar la organización de seminarios y charlas de concienciación sobre la situación de las personas refugiadas en el ámbito universitario.

Esta labor de concienciación y sensibilización es uno de los principales ejes de acción de las entidades sociales encargadas de la acogida de las personas refugiadas en la CAPV. Estas son, entre otras, CEAR Euskadi, Harresiak Apurtuz, Coordinadora de ONG para el Desarrollo, Fundación Ellacuría, UNICEF, Amnistía Internacional, Alboan, Save the Children, SOS Racismo, y Kultura, Communication y Desarrollo (KCD). Estas entidades trabajan en la realización de actividades, también en colaboración con instituciones públicas, y en la elaboración y proyección de materiales audiovisuales.

Por ello, existen iniciativas con el objetivo de acabar con la xenofobia y el racismo sobre la población extranjera. La propuesta educativa Mugetatik Haratago-Más allá de las Fronteras, promovida por Alboan y el Santuario de Loyola, pretende acercar a la comunidad educativa la realidad de aquellas personas que llegan a nuestro entorno tras haberse visto obligadas a abandonar sus hogares.

Asimismo, organizaciones de la sociedad civil, como la plataforma Ongi Etorri Errefuxiatuak, han realizado actividades de solidaridad y concienciación, y han conseguido establecerse con éxito en muchos municipios e instituciones vascas, siendo un ejemplo de la implicación ciudadana en la respuesta a la situación de las personas refugiadas en la CAPV y fuera de ella.

Es necesario subrayar la labor de OEE logrando aglutinar a la sociedad civil vasca bajo su premisa de brazos abiertos para las personas refugiadas, promoviendo la empatía y la solidaridad que la sociedad de acogida debe mostrar para favorecer y facilitar la bienvenida de las personas refugiadas. Es encomiable su implicación, su actividad diaria con una gran presencia en redes sociales, medios de comunicación y en la calle, mostrando su lucha contra la discriminación y en favor de una política europea, estatal y vasca basada en los derechos humanos y la solidaridad entre los pueblos.

Otra iniciativa que persigue el acercamiento de la sociedad vasca con la población extranjera de la CAPV es la de Bizilagunak, que se promueve a través de diferentes ayuntamientos y organizaciones como SOS Racismo Gipuzkoa, CEAR Euskadi o Fundación Ellacuría. Esta iniciativa trata de que familias de origen extranjero y autóctonas compartan una comida como pretexto para conocerse, y que de esta forma se perciban como iguales y se produzca una convivencia pacífica entre culturas diferentes.

CAPÍTULO VII

Otras experiencias

En este apartado se presentarán experiencias desarrolladas en otras comunidades autónomas o en otros países sobre diferentes aspectos de la llegada y acogida de las personas refugiadas.

El Gobierno Vasco se ha basado en las experiencias de los corredores italianos y franceses para proponer al Gobierno español la creación de “un corredor humanitario” hacia la CAPV. Para ilustrar la propuesta, se explican los corredores humanitarios italianos y franceses y la experiencia de Canadá sobre el patrocinio privado en el que las instituciones vascas están ya trabajando, experiencia a la que ha denominado “*Patrocinio Comunitario*”.

Posteriormente se analizará la Ley de Acogida de la Comunidad Autónoma de Cataluña, que proporciona un instrumento normativo que da soporte a las acciones de las administraciones públicas para la acogida de personas migradas y que comprende también a las personas refugiadas.

Por último, se expondrán las experiencias de acogida vividas en países como Portugal e Italia.

7.1. Los corredores humanitarios

“Las personas que salvaron mi vida y la de mi familia son italianas.

No podré nunca expresar mi gratitud a este país. Sé que ahora puedo tener una vida estable y que mi hijo podrá estudiar, por esta razón, desde mi llegada, siento lealtad por Italia y su gente.

Estoy lejos de mi tierra, pero me siento en casa. Haré todo lo posible por dar mi mejor contribución para la gente que vive en este país”.

(Fadi, Siria. Mediterranean Hope, 2017)

Los corredores humanitarios consisten en proporcionar a las personas refugiadas en necesidad de protección internacional un visado desde su país de origen o desde el país de tránsito en el que se encuentren, es decir, un título de entrada a un país por motivos humanitarios. Esta opción está prevista en el ya citado Código de Visados. Se reconoce la facultad a los Estados miembros para emitir este tipo de visados humanitarios tras la STJUE, XX (C-638/16), Gran Sala, 7 de marzo de 2017, mencionada previamente.

Estos corredores basados en el Código de Visados fueron establecidos por primera vez en [Italia](#) y recientemente en [Francia](#), [Bélgica](#) y [Andorra](#). Sus características principales son las siguientes:

- Han sido impulsados por organizaciones religiosas que se hacen cargo por entero de los gastos derivados de la llegada, acogida e integración de las personas refugiadas que llegan por este medio. Por ello, no suponen gasto alguno para el Estado que acuerda con dichas organizaciones llevar a cabo el proyecto del corredor humanitario.
- Han supuesto acuerdos entre estas organizaciones y el Estado del que se trate, facilitando, en concreto a los Ministerios de Interior y de Asuntos Exteriores de dichos Estados, la comprobación de ciertos requisitos de seguridad antes de proceder a autorizar los visados.
- Las organizaciones religiosas tienen vínculos (de su propia organización o de otras asociaciones) en los países de origen o de tránsito a través de los cuales identifican a las personas para que vengan. Las identifican, sobre todo, de acuerdo con el grado de vulnerabilidad que presentan, tales como menores no acompañados, personas enfermas, personas con discapacidad, mujeres solas, familias... Las asociaciones presentes en el terreno realizan listas de potenciales personas beneficiarias, comprobando dicha vulnerabilidad y, posteriormente, el Ministerio del Interior procede nuevamente a dicha comprobación. Después, las autoridades nacionales emiten visados humanitarios para estas personas. En el caso del corredor francés, por ejemplo, la Administración se compromete a la resolución de solicitudes de protección internacional en plazos reducidos.
- Las organizaciones religiosas se hacen responsables de prestar su apoyo, acompañamiento y financiación desde el traslado a dicho Estado hasta la plena autonomía de las personas beneficiarias en la sociedad de acogida. Ello cubre el viaje hasta el Estado del que se trate, la asistencia legal y psicológica, el acompañamiento para la realización de los trámites administrativos y judiciales para la solicitud de protección internacional, el alojamiento, el vestido, las clases de idiomas, la búsqueda activa de empleo, el plan de integración...

El apoyo a la utilización de los visados humanitarios como forma de promover una vía legal y segura para las personas refugiadas ha sido mostrado desde diferentes instancias europeas. El Parlamento Europeo, como ya se viera en el apartado de vías de entrada, se ha posicionado favorablemente.

Es necesario añadir que la STJUE, XX (C-638/16), Gran Sala, 7 de marzo de 2017, ha descargado a la Comisión Europea de las peticiones de diseñar un marco europeo de visados humanitarios, al menos por ahora. A ello hay que añadirle la virulenta reacción de algunos Estados miembros, como los que se personaron en el procedimiento, que se negaban en rotundo a una eventual obligación de emitir visados humanitarios: República Checa, Dinamarca, Alemania, Estonia, Francia, Hungría, Malta, Holanda, Austria, Polonia, Eslovenia y Finlandia.

En todo caso, la Comisión Europea, en sus últimas comunicaciones e informes, ha puesto especial hincapié en la necesidad de abrir vías legales y seguras para la entrada y residencia de los solicitantes de protección internacional. Entre ellas, ha propuesto una experiencia piloto gestionada por EASO para el patrocinio privado (opción que se explorará en el apartado siguiente), así como una propuesta de experiencias piloto con terceros países para desarrollar proyectos de migración legal. Por ello, la Comisión Europea ha seguido animando a los Estados miembros a que hagan pleno uso de todas sus herramientas y competencias en este sentido.

7.2. El patrocinio privado

“Hay un proverbio en mi cultura que dice que se puede entrar en un corazón abierto, pero no a través de una puerta abierta.

Así que si ves una puerta abierta no entrarás, pero sí lo harás si la persona que está allí tiene un corazón abierto.

Creo que tener un corazón abierto es la primera cosa que está animando a otras personas a patrocinar personas refugiadas”.

[Mohamed Farah, Sudán (patrocinado). [Amnistía Internacional](#), 2016]

“No podemos mirar hacia otro lado”.

[Debbie Rix (patrocinadora). [Amnistía Internacional](#), 2016]

Otra vía para la entrada segura y legal de personas refugiadas es el patrocinio privado, que consiste en que personas particulares u organizaciones acreditadas ante las instituciones públicas deciden acoger a una persona refugiada y hacerse cargo del proceso de llegada e integración en el país de acogida de esta persona. También es posible para unidades familiares. Este sistema funciona en Canadá, entre otros países. El sistema canadiense tiene las siguientes características generales:

- Las personas susceptibles de ser acogidas de acuerdo con el sistema de patrocinio son aquellas que cumplen los presupuestos de la definición del estatuto de persona refugiada de la Convención de Ginebra o aquellas que se encuentran en una situación análoga, necesitadas de protección internacional. En el caso canadiense se excluye a las personas procedentes de Irak o de Siria de acreditar su calidad de personas refugiadas o en situaciones análogas, porque se presume que, dada la situación en ambos países, no es necesario probar esta circunstancia.
- Las condiciones de elegibilidad para entrar en el sistema de patrocinio son comprobadas por la Oficina de Visados a través de una entrevista personal con la persona refugiada, la documentación que esta aporta, la información que presenta el grupo patrocinador e información adicional de la que pueda disponer la propia oficina, como puede ser la situación del país de origen de estas personas.
- Las personas refugiadas patrocinadas deben someterse a exámenes sanitarios, de seguridad y de admisión. Asimismo, debe ser evaluada su capacidad para establecerse en el país. Esta última circunstancia se valora teniendo en cuenta los siguientes aspectos: sus vínculos familiares, los idiomas que hablan y las perspectivas de inserción laboral. En el caso de familias que vayan a ser patrocinadas, este examen se realiza del conjunto de los miembros. En caso de tratarse de personas en situación de vulnerabilidad, no es necesario realizar estos exámenes.

Los 4 grupos diferentes de personas u organizaciones que pueden acoger a personas refugiadas a través de este sistema de patrocinio son:

- Las organizaciones titulares de un “acuerdo de patrocinio”, que son aquellas organizaciones que han suscrito un acuerdo formal con las autoridades de refugio e inmigración. Estas son: las organizaciones religiosas, los grupos étnoculturales y las organizaciones humanitarias, que pueden ser locales, regionales o nacionales. Estas organizaciones asumen toda la responsabilidad de la gestión del patrocinio bajo dicho acuerdo.
- Las entidades anteriores pueden autorizar a grupos de personas, que en Canadá son denominados “grupos constituyentes”, a patrocinar personas refugiadas bajo su acuerdo de patrocinio.
- Grupos de 5 o más ciudadanos residentes permanentes y mayores de 18 años que vivan en la comunidad donde se va a establecer la persona refugiada patrocinada. Estos grupos son la garantía de la persona refugiada. Por ello, las autoridades examinan sus condiciones financieras y no financieras, así como que la persona refugiada cumple las condiciones de elegibilidad, es decir, el estatuto de persona refugiada o una situación análoga acreditada por el ACNUR.
- Los “patrocinadores de la comunidad”, que son organizaciones distintas a las anteriores, con o sin ánimo de lucro, a las que se les examina financieramente, se les exige la acreditación del ACNUR de la condición de persona refugiada o situación análoga acreditada, así como un proyecto de integración para la persona refugiada que patrocinan. Entre estas organizaciones pueden realizar acuerdos de asociación para repartirse las diferentes responsabilidades de la acogida de la persona refugiada patrocinada.

El vínculo o “emparejamiento” entre los grupos patrocinadores y la persona refugiada que será patrocinada se realiza de la siguiente manera:

- Por el grupo patrocinador, que sugiere el nombre de una persona refugiada o una familia de personas refugiadas que quiere patrocinar. El grupo puede haber recibido la referencia de un contacto allí. Igual que en los corredores, puede ser sugerido por grupos “hermanos” en el territorio, un amigo, un familiar de un miembro de la organización o cualquier persona que tenga la referencia de la situación de necesidad de protección internacional de una persona que sea elegible para el patrocinio. Un grupo que desee referenciar a una persona refugiada para que sea patrocinado debe:
 - a) considerar si esta persona es elegible para el programa (personas refugiadas y situaciones análogas);
 - b) determinar si la persona tiene familiares o amigos en Canadá. En la mayoría de los casos, las personas refugiadas se establecerán en la comunidad donde se encuentren sus familiares.
- Recomendados por la Oficina de Visados: hay un centro donde se realiza la correspondencia entre los grupos patrocinadores y las personas refugiadas a patrocinar. Este administra un inventario de casos referidos por la Oficina de Visados que han sido seleccionados. La Oficina de Inmigración, que interviene anteriormente, ha trabajado previamente para encontrar un patrocinador privado que se adecúe a la persona inicialmente identificada por el ACNUR⁵⁷.

⁵⁷ Para profundizar sobre la experiencia canadiense, se puede acudir a la [página web](#) del Gobierno de Canadá.

7.3. El modelo de acogida de Cataluña

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Cataluña ha desarrollado una ley específica para la acogida de personas de origen extranjero en su comunidad, en concreto para las “*personas migradas*”, colectivo en el que se incluyen las personas refugiadas. Dado que en la entrevista realizada a una persona técnico de inmigración municipal en la CAPV se manifestó la importancia de tener una estructura legal sólida que ampare las actuaciones de las administraciones públicas implicadas en la acogida de las personas refugiadas, se ha considerado interesante indagar el modelo de acogida catalán, por si pudiera servir de inspiración a las administraciones públicas vascas.

“En leyes municipales como la catalana se contempla la gestión de la inmigración y del refugio, y se ha desarrollado tanto ley como reglamento de acogida”.

(Entrevista personal técnico de ayuntamiento)

Cataluña es la única comunidad autónoma que ha desarrollado la *Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña* (LAC). También ha procedido a su desarrollo reglamentario mediante el *Decreto 150/2014, de 18 de noviembre, de los servicios de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña*. Para comenzar, se expondrán los rasgos principales de dicha ley de acogida catalana.

La LAC es una referencia en dos sentidos: el competencial y el de definición del concepto de acogida. Se valora como esencial que conste como competencia específica de la comunidad autónoma la gestión de la acogida de personas refugiadas. Además, parece una aportación de interés contar con una noción de lo que se considera acogida y de los servicios o prestaciones que debe incluir, para así poder desarrollar un modelo propio. La LAC define la acogida como “*la primera etapa del proceso de integración de la persona a la sociedad en la que se establece con vocación de permanecer en ella de forma estable*” [artículo 2.a), LAC].

Mediante la exposición de motivos de esta ley, Cataluña se presenta como una tierra de acogida con una sociedad integradora que se ha construido a través de la llegada y permanencia de nuevas gentes en su territorio. El legislador catalán ha considerado que la acogida, como primera etapa, es especialmente importante y que constituye una inversión de futuro. La acogida proporciona la primera oportunidad a las personas que llegan de obtener ciertas destrezas básicas para poder llegar a ser personas completamente autónomas y que dicho esfuerzo es, sin duda, muy valioso y clave para su integración. Asimismo, la exposición de motivos incide en la necesidad de presentar la llegada de nuevas poblaciones a su territorio como un beneficio para la sociedad catalana, que gracias a una buena gestión de la primera acogida les convertirá en personas más preparadas, más libres, más capaces de participar y contribuir a la mejora de la sociedad.

El *Estatuto de Autonomía de Cataluña* (EAC) habilita a desarrollar esta competencia dentro del título de “Inmigración”, que establece que Cataluña tiene competencia exclusiva en materia de primera acogida. Esta primera acogida se traduce en esta ley en la creación de un servicio de acogida, que tiene como finalidad promover la autonomía de las personas y el respeto a sus derechos fundamentales, tales como la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad. La ley señala que a partir de la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, se quiere “*avanzar en una gestión institucional de los movimientos humanos (...)*” y afirma por primera vez “*la competencia en materia de integración social de las personas solicitantes de asilo, de las refugiadas y de las apátridas*” (Preámbulo. VI. Sistema de organización, LAC).

El servicio que se crea está compuesto por servicios de primera acogida y programas públicos de acogida especializada. Su propósito no es crear servicios paralelos, sino adaptar la oferta ya existente de servicios a las particularidades de las personas.

Los titulares de este derecho público de acceso al servicio de acogida son:

- Las personas extranjeras (personas inmigradas, solicitantes de asilo o refugiadas), apátridas o regresadas a Cataluña que estén empadronadas.
- Aquellas personas que se encuentren en el exterior, pero tengan autorización para llegar a Cataluña para más de 90 días (artículos 7 y 13.4, LAC). En este caso, la acogida se realiza desde las oficinas catalanas en el exterior, para prestar los servicios de primera acogida en origen.

Es necesario también señalar que la ley municipal y de régimen local de Cataluña, aprobada mediante el *Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña*, prevé las competencias propias de los municipios en las políticas de acogida. Además, indica que para la realización efectiva de la acogida existe “*la necesidad de disponer de profesionales cualificados*” (Preámbulo. VII. Contenido de la ley, LAC).

La LAC establece los principios generales de los servicios de acogida: acceso, promoción de la autonomía y de la igualdad de oportunidades, temporalidad, normalidad, enfoques diferenciados, perspectiva de género y promoción de la ciudadanía (artículo 4, LAC). Además, establece los principios de la gestión, de cuyos servicios cabe destacar la subsidiariedad que establece que será “*la administración más próxima al usuario o usuaria*” (artículo 5.4, LAC) la que preste los servicios de acogida. Estas premisas coinciden con la importancia de los servicios municipales en la acogida de las personas refugiadas, a la que se ha hecho referencia a lo largo de este trabajo, así como a la existencia de personal especializado para atenderlas.

Los municipios también pueden desarrollar “*planes municipales de ciudadanía e inmigración u otros planes, programas o servicios en que se enmarquen las políticas de acogida*”, como, por ejemplo, el *programa de acogida de la ciudad de Barcelona*. De hecho, Barcelona forma parte de la conocida como “red de ciudades refugio”, que, como Madrid, Oviedo o Bilbao, se han ofrecido, a través de manifestaciones multitudinarias, a la acogida de personas refugiadas y han instado al Gobierno español a cumplir sus compromisos internacionales.

Como resultado de la declaración de Barcelona como “*ciudad refugio*”, el ayuntamiento de esta ciudad ha puesto en marcha un programa de acogida a personas refugiadas que han finalizado el programa estatal y no han alcanzado la autonomía, o bien han quedado excluidas por diferentes motivos del sistema de acogida español, denominado *Nausica*. En este programa se contempla, entre otras cosas, la cobertura de las necesidades básicas, el alojamiento en viviendas de titularidad pública como alojamiento temporal, un plan de trabajo integral e individualizado y un amplio abanico de servicios a disposición de la persona refugiada, entre otros, el apoyo profesional, social y psicológico; cursos para el aprendizaje del idioma; y orientación jurídica, formativa y laboral. Su duración inicial es de 6 meses, con posibilidad de prorrogarlo, y ha contado hasta la fecha con un presupuesto de 950.000 euros. Esta iniciativa vendría a dar respuesta a algunas de las lagunas detectadas en el presente trabajo, como es el periodo que sigue a la finalización del sistema de acogida general.

La Generalitat, como órgano competente en materia de inmigración, crea, a través de la LAC, diferentes órganos: Comisión Interdepartamental de Inmigración, Mesa de Ciudadanía e Inmigración y Agencia de Migraciones de Cataluña (artículo 26, LAC). Para la coordinación y colaboración entre la Generalitat y los municipios, se crea la Comisión Mixta Paritaria Generalitat-entes locales (Disposición adicional

quinta, LAC). Estas estructuras de coordinación son un ejemplo de cómo tratar de satisfacer el estándar que exige unos servicios públicos predecibles y armonizados.

En desarrollo de esta ley se ha elaborado el [Programa catalán de refugio](#) para las personas que hayan terminado el programa de acogida estatal del MEYSS y no hayan logrado una autonomía personal suficiente; el [Protocolo para la atención en salud mental de las personas refugiadas en Cataluña](#); y el Comité para la Acogida de las Personas Refugiadas, que está compuesto por diferentes grupos de trabajo que se ocupan de las siguientes materias: sensibilización y educación para el desarrollo; elaboración de un inventario de recursos; acogida; ocupación y empleabilidad; salud; infancia; y personas mayores y justicia.

El Programa catalán de refugio prevé una prestación económica para la cobertura de las necesidades básicas, la elaboración de un plan individual de actividad al que se compromete la persona refugiada y prevé la figura de los “*mentores*”, que forman un grupo de acogida que realiza el acompañamiento apoyados por las entidades sociales y bajo el seguimiento de los municipios. Para participar, se requiere el empadronamiento, no superar una renta mínima y comprometerse al plan individual. Se les ofrece de esta manera: vivienda, alojamiento y vestido; medicamentos e higiene personal; y los gastos derivados de la escolarización. Tiene una duración de 12 meses, renovable por otros 3 tras una evaluación positiva. El plan individual está dirigido al aprendizaje de la lengua, la orientación, la formación e inserción laboral y un entorno que favorezca las relaciones sociales.

Estas estructuras institucionales, así como la previsión legal del establecimiento de servicios para las personas refugiadas y la delimitación de las competencias de cada nivel institucional al respecto, pueden constituir una referencia acerca de cómo tratar de satisfacer la exigencia de unos servicios predecibles y armonizados que exigen los estándares de acogida.

7.4. Las iniciativas para la acogida en Portugal e Italia

Por su parte, países de nuestro entorno, como Portugal e Italia, han desarrollado otro tipo de iniciativas para la acogida de personas refugiadas, señalándose dos ejemplos diferentes.

7.4.1. El programa de recepción de personas refugiadas del Ayuntamiento de Lisboa

Lisboa⁵⁸ forma parte de un proyecto denominado “[MakingOfCitizenship](#)” (“Haciendo ciudadanía”), impulsado por distintos municipios europeos (Birmingham, París, Ámsterdam, Budapest, Atenas y Lisboa) para la promoción de la democracia local y la lucha contra el racismo y la xenofobia desde los municipios. Es una iniciativa financiada con el programa de la UE *Europa para los ciudadanos*, distintas universidades y el Instituto Francés de Relaciones Internacionales. Promueve el diálogo y la colaboración entre estos municipios europeos, así como la cooperación con las entidades de la sociedad civil presentes en dichos municipios. Se han realizado conferencias, seminarios y reuniones para motivar los encuentros entre las diferentes partes implicadas, administraciones y organizaciones, y fomentar la comunicación entre ellas.

Entre otras medidas adoptadas por la ciudad de Lisboa para ser más integradora y más acogedora, hay que destacar, entre otros, el Plan Municipal para la Integración de Inmigrantes y el Programa Municipal de Acogida de Refugiados.

⁵⁸ Información proporcionada por Joao M. Almeida, consejero político del teniente de alcalde Joao Carlos Alfonso, de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Lisboa.

Este programa se ha traducido en el compromiso de acoger a 500 personas refugiadas y en la prestación de diferentes servicios municipales de intervención (vivienda, sanidad, educación, aprendizaje del idioma, alimentación y vestido, formación, validación de competencias y promoción del acceso al mercado laboral), dividido en tres fases (recepción, seguimiento e integración).

En el momento de presentación de este proyecto de ciudadanía en Lisboa habían llegado 63 personas entre febrero de 2016 y enero de 2017 (53 hombres y 10 mujeres). Este proyecto les ha permitido generar una buena práctica que se refleja en:

- Una red de socios que se ha creado para lidiar con las diferentes fases y áreas de intervención.
- Una ampliación de la ya existente Asociación Refugiada, permitiendo una respuesta de proximidad, la mediación cultural y la traducción.
- La aplicación de un programa de apartamentos compartidos temporal.
- Una campaña de sensibilización para la ciudadanía que ha generado una respuesta acogedora, con mensajes como *“bienvenidos. Lisboa. Ciudad de acogida”*; *“la vida es una continua sucesión de oportunidades para sobrevivir”* (Gabriel García Márquez); *“no es el placer, ni la gloria, ni el poder: la libertad, únicamente la libertad”* (Fernando Pessoa); *“vemos oímos y leemos. No podemos ignorar”* (Sophia de Mello Breyner Andersen); *“la vida es igual en todas partes, lo que se necesita es gente que sea gente”* (Clarice Lispector).

7.4.2. “Refugees Welcome Italy”-familias de acogida para las personas refugiadas

“Estoy muy agradecido a las personas que me han acogido, tratándome como a un ser humano y restituyéndome la dignidad y la esperanza de poder vivir todavía una vida”.

(Anas, Siria. *Benvenuti Rifugiati Storie di Convivenza*, 2018)

“*Refugees Welcome Italy*” ha sido un ejemplo de proyecto de acogida e integración de personas refugiadas, presentado el 6 de noviembre de 2017 en un [evento](#) para el intercambio de buenas prácticas organizado por el Comité Económico y Social de la UE. Este proyecto nació en diciembre de 2015 como parte de la red internacional lanzada en 2014 (“*Refugees Welcome*”). La visión de acogida que defiende esta organización es la de implicar a la ciudadanía de la comunidad de forma activa en la integración de las personas refugiadas, a través de un modelo de acogida participativo e inclusivo a través de familias de acogida para facilitar la integración en el país.

El proceso de puesta en contacto entre las personas refugiadas y las familias de acogida consta de diferentes pasos. Para comenzar, se pone en contacto a la familia de acogida y a la persona refugiada a través de una entrevista telefónica. Por su parte, la familia de acogida debe asistir a un curso de preparación. Este curso persigue hacer comprender a la potencial familia que conviva con la persona refugiada la situación en la que se encuentra esta, así como proporcionar herramientas a la familia para interactuar con ella y para conocer cómo abordar la convivencia.

Posteriormente, tanto la propia familia y sus miembros como la vivienda física en la que residirá la persona refugiada son examinadas de acuerdo con unos criterios de elegibilidad. Estos criterios están relacionados con diferentes aspectos, tales como la seguridad, la disponibilidad, las condiciones de la vivienda, para asegurar que tanto las personas como el lugar se adecúan a la persona refugiada.

Si el resultado de ese examen es positivo, el proceso continúa. El siguiente paso es un encuentro entre la familia y la persona refugiada en un sitio de carácter neutral, que se repite posteriormente en la vivienda de la familia de acogida si todo va bien.

A continuación, tanto la persona refugiada como la familia deben tomar la decisión de si es posible o no que la persona refugiada se quede con esta familia y si ambas partes verdaderamente lo desean.

Si finalmente la familia quiere acoger a la persona refugiada y esta quiere ir a la vivienda de dicha familia, a fin de “regular” la convivencia que se inicia en este momento, se suscribe entre ambas partes un acuerdo y finalmente la persona refugiada va a vivir con la familia que desea ofrecerle su solidaridad y abrirle las puertas de su hogar.

Durante la convivencia, la organización Refugees Welcome Italy realiza un seguimiento y supervisa desde un segundo plano la convivencia en la vivienda de acogida, para asegurar que tanto la persona refugiada como la familia de acogida siguen estando de acuerdo y la convivencia se está desarrollando de forma positiva y fructífera para ambas partes.

El objetivo es que una familia de acogida proporcione no solo una vivienda, sino también el apoyo y el amparo propio de una verdadera familia. Ello debería empoderar y motivar a la persona refugiada, de tal forma que sea capaz progresivamente de ser más independiente y autónoma, hasta que pueda incluso seguir su camino y, por tanto, abandonar la familia de acogida.

Ofrecen un tercer tipo de acogida diferente de los centros de recepción estatales o los centros de acogida estatales para aquellas personas en riesgo de encontrarse en una situación de vulnerabilidad.

Sus promotores consideran que funciona para la integración de las personas refugiadas, porque cada situación de convivencia se realiza a través de un proyecto individual que está dirigido a facilitar la integración de las personas refugiadas como invitados y una familia que les acompaña en el camino hacia la autonomía.

Además, esta convivencia contribuye a que las personas refugiadas recuperen sus recursos naturales y se concentren en su proyecto de vida (su formación profesional, el estudio, el trabajo...). Les facilita conocer el contexto socioeconómico de la sociedad de acogida, rompiendo la segregación que experimentan en los centros de recepción, y les permite crear una red de relaciones sociales con otras personas.

Esta convivencia resulta también beneficiosa para las familias de acogida, porque les hace parte de una nueva forma de ciudadanía activa, experimentando en primera persona una cultura diferente y permitiéndoles entender lo que supone ser una persona desplazada. Las familias no reciben ningún tipo de compensación económica por acoger a las personas refugiadas y la propia organización se hace cargo económicamente de los gastos de acogida.

Están presentes en 17 ciudades de Italia con 100 activistas y han atendido a 350 personas refugiadas con la ayuda de 650 familias de acogida.

De hecho, en España, tal y como se recogía en los medios de comunicación, una plataforma similar llamada “Refugiados Bienvenidos” ha puesto en marcha una página web para recoger información sobre viviendas en alquiler ofrecidas por sus propietarios, y promover que personas que ponen en alquiler sus casas se las ofrezcan a personas solicitantes de protección internacional⁵⁹. Se trata de una opción que se

⁵⁹ El Diario, 2017.



debe tener en cuenta, pero siendo conscientes de sus limitaciones y del especial cuidado y sensibilidad que exigen iniciativas como esta.

REFLEXIONES FINALES

En este apartado se han incluido experiencias de otros países o comunidades autónomas que incorporan otras maneras de hacer las cosas. Es evidente que las diferencias que existen entre los contextos de unos lugares y otros no hacen necesariamente recomendable el tratar de “imitar” estos modelos para aplicarlos en la CAPV, porque el sistema competencial y la estructura institucional son diferentes, y las características de la sociedad vasca no son las mismas que en otros sitios. Por tanto, las experiencias aquí presentadas deben tomarse como un ejemplo de alternativas existentes, como inspiración para desarrollar unas alternativas propias.

CONCLUSIONES

Abordar la acogida de las personas refugiadas en la CAPV es una obligación compleja que exige un esfuerzo y supone un desafío para las instituciones, las organizaciones sociales y la ciudadanía vasca. A continuación se recogen las principales conclusiones obtenidas tras la elaboración del presente trabajo de investigación, divididas en varios apartados:

A. LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

1. Importancia del cumplimiento de la normativa en materia de protección a las personas refugiadas.

El Derecho Internacional ha promovido un marco normativo donde se encuentra la raíz, el germen de la protección jurídica específica que corresponde a las personas refugiadas, del cual se deriva una serie de obligaciones de los Estados proporcionando a las personas refugiadas un estatuto jurídico particular. Los instrumentos jurídicos del Derecho de la UE también obligan a los Estados miembros de la UE a aplicar toda la normativa relativa a la protección internacional en el territorio europeo. La legislación española regula la protección específica de las personas que solicitan la protección internacional en el territorio español.

Es decir, en virtud de la normativa internacional, europea y nacional las personas refugiadas cuentan con una serie de derechos y obligaciones relacionados con la acogida. De acuerdo con este marco jurídico, las personas refugiadas son titulares de derechos como la sanidad, la vivienda, la educación o el acceso al mercado de trabajo.

B. LA LLEGADA DE PERSONAS REFUGIADAS A EUROPA Y A LA CAPV

2. **La respuesta al incremento de llegadas de personas en situación de necesidad internacional a Europa ha sido principalmente gestionada a nivel europeo.** En este marco se han establecido distintas medidas: las dirigidas a permitir y gestionar la entrada al territorio europeo y su acogida, y las encaminadas a controlar los flujos migratorios mediante la cooperación con terceros países tanto de origen como de tránsito.
3. **La UE ha sido el actor fundamental en la gestión del desafío que ha supuesto el progresivo aumento de llegadas a la UE de personas en busca de protección internacional, aunque el balance es ambiguo por la falta de continuidad.** La entrada de las personas refugiadas a nuestro continente se ha intentado gestionar de forma conjunta desde las instituciones de la UE. Sobre todo la numerosa llegada de personas a las costas italianas, griegas y españolas, y el número de muertes en el Mediterráneo han exigido tomar decisiones y adoptar compromisos al respecto a los máximos dirigentes de la UE. Las dificultades para la renovación de los programas y compromisos están impidiendo un alcance mayor de las decisiones iniciales.
4. **La mayoría de personas refugiadas llegan a la CAPV sin mediar ningún acuerdo entre Estados por la vía ordinaria.** Las personas deciden huir para sobrevivir y lo hacen en coche, camión, avión, barco, patera... Las llegadas por esta vía son considerablemente mayores que a través de los acuerdos de reubicación y reasentamiento de la UE, lo que puede provocar la percepción errónea de que en la CAPV no hay personas refugiadas porque el Estado español no ha cumplido con sus compromisos al respecto. Pues bien, en la CAPV sí hay personas refugiadas que han llegado por distintos medios y en la inmensa mayoría de los casos lo han hecho por la vía ordinaria.
5. **Los programas de reubicación y reasentamiento acordados entre los Estados de la UE han puesto de manifiesto el desigual cumplimiento de las cuotas y la falta de solidaridad, especialmente en el caso de algunos Estados miembros, entre ellos España.**

La evaluación de los programas no puede ser positiva en la medida en que muchos Estados miembros no han cumplido las cuotas que tenían asignadas y otros Estados no han participado. Además, entre las críticas recibidas se destaca la situación en los *hotspots*, que ha generado violaciones de derechos humanos y ha dejado a muchas personas bloqueadas en centros de Italia y Grecia. En el caso del Estado español, cabe destacar que el TS ha declarado en un auto reciente la imposibilidad de cumplir actualmente con las cuotas, al haber expirado el programa.

6. **Se hace imprescindible proporcionar una acogida acorde con las necesidades de las personas refugiadas y fortalecer e incrementar los mecanismos de coordinación e información entre el Estado español, las comunidades autónomas y los municipios.** Ello permitirá comprobar la disponibilidad y adecuación de los recursos, y la preparación de la llegada de las personas refugiadas.
7. **Es urgente la previsión de otras vías legales y seguras de entrada posibles. Los visados humanitarios o la solicitud de protección internacional desde el exterior son otras vías, dependientes de la voluntad política de los Estados.** En cuanto a los visados humanitarios, se ha podido apreciar que es una forma de entrada cuya activación recae esencialmente en la decisión del Estado miembro, por lo que España podría establecerlos. Algunos Estados miembros de la UE, como Italia, Francia y Bélgica, ya han puesto en la práctica esta vía segura de entrada a su territorio. En el caso español, la posibilidad prevista en la Ley de Asilo de solicitar asilo desde el exterior como una vía de entrada es una respuesta que está pendiente del desarrollo reglamentario

de dicha norma. Estas vías son un ejemplo de que existen opciones para evitar las muertes en el Mediterráneo. Aun reconociendo su complejidad, es necesario explotar al máximo las vías legales existentes que garanticen los derechos humanos de todas las personas y permitan acabar con este drama que está teniendo lugar en las costas europeas.

8. **La regla de Dublín III ha generado una situación de colapso en Italia y en Grecia, y explica el reciente aumento de las llegadas y de las solicitudes de protección internacional en España.** El Reglamento de Dublín III, y su criterio más empleado, la obligación de examinar las solicitudes de protección internacional por el primer Estado miembro de entrada, ha generado un dispar reparto de la responsabilidad, afectando de forma evidente a los Estados de la frontera exterior europea, en particular Italia y Grecia. Ello actualmente está teniendo su reflejo en el caso español, ya que, como resultado del cierre de las rutas marítimas desde Turquía y Libia debido a la cooperación con estos países, se ha producido un aumento del número de llegadas de personas refugiadas por el sur de España.
9. **Entre los motivos por los que el SECA no funciona está la falta de consideración de las preferencias de las personas solicitantes de protección internacional y el margen de discrecionalidad de la normativa europea.** El sistema europeo de asilo vigente no ha tenido en cuenta las preferencias y las necesidades concretas de las personas solicitantes de protección internacional acerca de los países de destino. Además, el margen de discrecionalidad conferido por la legislación ha propiciado que los Estados miembros puedan no desarrollar condiciones de acogida adecuadas, lo que les permite presentarse como lugares muy poco atractivos para estas personas.
10. **La UE ha pasado de tratar de dar una respuesta responsable, solidaria y digna hacia la llegada de las personas refugiadas a dejar la responsabilidad de gestionar los flujos migratorios en manos de terceros países del otro lado del Mediterráneo.** En el año 2015, la Comisión Europea puso el foco de las medidas de gestión de este flujo migratorio en:
 - Abrir nuevas vías seguras y legales (reasantamiento).
 - Hacer efectivo y real el programa de reubicación.
 - Salvar vidas en el mar con diferentes misiones navales.
 - Reformar el SECA.

Sin embargo, en el año 2018 la situación ha sido muy diferente. El sistema de reubicación formalmente ha expirado y aún quedan muchas personas reubicables en Italia y Grecia, dado el desigual y poco solidario cumplimiento de las cuotas asignadas por los Estados miembros de la UE, entre ellos el Estado español. El sistema estable de reubicación en el marco de la propuesta de reforma del Reglamento de Dublín vigente sigue bloqueado.

Por otro lado, el reasantamiento sigue funcionando, aunque con nuevos objetivos, mientras el marco de reasantamiento para la UE también sigue bloqueado.

Además, la reforma del SECA como paquete legislativo se haya actualmente bloqueada.

A ello se añade que varios Estados miembros de la UE siguen adoptando las medidas en dirección contraria a las propuestas de la UE de garantizar y respetar la protección de las personas refugiadas. Por ejemplo, Italia, cerró sus puertos a las ONG que rescatan personas en el Mediterráneo.

Por último, las principales propuestas tanto de la Comisión Europea como del Consejo radican en externalizar la responsabilidad a terceros países con iniciativas como las del establecimiento de centros controlados en los mismos y llegar a acuerdos de cooperación para el control de los flujos migratorios con terceros países, así como el fortalecimiento del control fronterizo.

C. EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE ASILO EN EL ESTADO ESPAÑOL

11. **Falta de transposición de la normativa europea por el legislador español.** El Estado español no ha transpuesto todavía todas las normas vigentes del SECA en Derecho Español. Sin embargo, gracias a la aplicabilidad directa de las directivas, una vez que el plazo de transposición ha expirado se puede considerar que las disposiciones previstas en las mismas son de aplicación.
12. **El Derecho Español reconoce el derecho de asilo y lo hace a nivel constitucional.** No obstante, no ha sido calificado como derecho fundamental, sino como derecho de configuración legal, lo que implica que para poder determinar el contenido y alcance de este derecho debe desarrollarse legislativamente, lo que se ha llevado a cabo mediante diversas leyes, la última la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.
13. **Falta del desarrollo reglamentario de la Ley de Asilo.** La Ley de Asilo establece un elenco de derechos y obligaciones para las personas refugiadas. La ausencia de desarrollo reglamentario que concrete estos derechos y obligaciones dificulta el cumplimiento por parte de Estado español de sus obligaciones en materia de garantía y protección de los derechos de las personas solicitantes y/o beneficiarias de protección internacional, sobre todo con relación a la acogida.

D. EL REPARTO COMPETENCIAL

14. **El reparto competencial incide sobre el papel que la CAPV tiene en la acogida de las personas refugiadas.** Por un lado, el procedimiento de protección internacional y el diseño del sistema de acogida corresponden al Estado español. Es decir, la decisión de la concesión de la protección internacional es competencia estatal. Al mismo tiempo, las administraciones públicas vascas, el Gobierno Vasco, los territorios históricos y los ayuntamientos tienen un papel fundamental en la acogida de personas refugiadas. A pesar de que el otorgamiento del estatuto de protección internacional es competencia exclusiva del Estado español, la CAPV tiene competencias que afectan directamente a la acogida de personas refugiadas: la salud, la vivienda, la educación y el aprendizaje del idioma, el empleo, las políticas sociales y la asistencia social. A través de estas competencias que afectan directamente a la acogida de personas refugiadas, las instituciones vascas tratan de complementar el sistema de acogida general estatal y buscan garantizar los derechos de estas personas, una vez finalizado el itinerario de acogida estatal.

La coordinación entre ambos niveles institucionales es obligatoria para evitar solapamientos y confusión en relación con los servicios que deben prestar los distintos actores implicados en la acogida en la CAPV, lo que en ocasiones es sumamente complicado por la confluencia de un itinerario de acogida altamente centralizado y sujeto a determinados plazos.

15. **Uno de los principales problemas en la acogida de personas refugiadas en la CAPV es la distancia existente entre las medidas adoptadas por las instituciones vascas en materia de acogida de personas refugiadas y la concesión de protección internacional por parte del Estado español.**

En consecuencia, algunos de los esfuerzos realizados por la CAPV en la acogida de personas refugiadas no son todo lo eficaces que podrían llegar a ser, puesto que la decisión sobre el estatuto jurídico de la persona refugiada depende del Estado español, el cual ha mantenido una posición muy restrictiva. La decisión de la denegación de solicitud de protección internacional por parte del Estado español puede parar en seco el proceso de acogida de la persona solicitante en la CAPV y dificultar los avances realizados en el proceso de integración e inclusión social.

E. EL PROCEDIMIENTO DE ASILO

- 16. La persona solicitante de la protección internacional debe concertar una cita en la comisaría de la Policía Nacional para presentar la solicitud y realizar una entrevista que es crucial.** La policía le realiza una entrevista con una serie de preguntas sobre las razones que le han llevado hasta la CAPV. Muchas de las personas desconocen el idioma y realizan la entrevista a través de un intérprete. Existen servicios ofrecidos por las organizaciones sociales para asesorar en la tramitación de la solicitud.
- 17. El sistema de asilo español está colapsado.** La Oficina de Asilo y Refugio, encargada de las solicitudes de protección internacional, carece de personal suficiente para gestionar el aumento de solicitudes presentadas en los últimos años. A consecuencia de ello, existen demoras importantes en la resolución de las solicitudes de protección internacional. Ello conlleva una situación de gran incertidumbre para las personas solicitantes de protección internacional, que pueden llegar a esperar años hasta conocer la resolución de su solicitud.

Por otra parte, al no tener capacidad para examinar las solicitudes, la inmensa mayoría son admitidas a trámite.

F. EL SISTEMA DE ACOGIDA GENERAL

- 18. Se ha creado una nueva fase, denominada fase “cero”, debido a la demora en la concertación de las citas para la entrevista con la Policía.** El incremento de solicitudes de protección internacional ha originado demoras importantes en el otorgamiento de citas para la entrevista con la Policía, primer paso para formalizar la solicitud de protección internacional.

Esta fase ha exigido financiación adicional por parte de las administraciones públicas para proporcionar a las personas refugiadas un alojamiento hasta que puedan entrar formalmente en el sistema de acogida. Como consecuencia, se están utilizando recursos no necesariamente dirigidos a las personas refugiadas, como son los gestionados por los servicios municipales de urgencia social (SMUS). En la CAPV, además, para dar una respuesta a esta situación, se ha impulsado la creación de un recurso específico: el albergue de Oñati.

- 19. El sistema de acogida no tiene en cuenta las preferencias de las personas refugiadas en la asignación de plazas.**

En un proceso de acogida, los lazos familiares o de amistad existentes son fundamentales para que la persona solicitante vaya adaptándose e integrándose en su nueva realidad. Hasta hace bien poco, incorporarse al sistema de acogida y a sus fases requería aceptar el centro de acogida en el destino que te fuera asignado en el territorio estatal. El centro de acogida era asignado sin considerar la red de amistad o familiar que la persona pudiera tener en territorio nacional, por lo que ha habido personas que, aun estando en necesidad de entrar en el sistema de acogida, decidieron no acogerse al mismo.

Hoy en día parece que esta situación está cambiando, y que las personas que disponen de una red familiar y de amistad en una localidad cuentan con más opciones de ser ubicadas en un centro de acogida de esa localidad.

20. Falta de correspondencia entre las fases del sistema de acogida general y las necesidades de las personas refugiadas.

A pesar de la flexibilidad que pueda existir en la duración de las distintas fases del sistema de acogida, una vez finalizados los plazos que comprenden las distintas fases no siempre se ha alcanzado la autonomía esperada de las personas refugiadas. Es decir, el sistema por fases no siempre se corresponde con el proceso de adquisición de autonomía de la persona. La temporalidad fijada en cada fase no atiende muchas veces a las necesidades individuales de cada persona en concreto, sino que responde a un mero trámite administrativo. Por otro lado, el retraso, el reconocimiento o la denegación de solicitud de protección internacional determinan las respuestas del sistema de acogida.

G. LA CONTRIBUCIÓN DE LA CAPV AL SISTEMA DE ACOGIDA GENERAL

21. Los estándares de acogida a aplicar en la CAPV deben partir de los estándares de acogida ya existentes a nivel internacional.

Los estándares reflejan que tanto la normativa vinculante internacional, europea y nacional como los instrumentos no vinculantes establecen un contenido mínimo que deben satisfacer las condiciones de acogida de las personas refugiadas. Los estándares de acogida hacen referencia al acceso a la vivienda, al empleo, a la educación, a la sanidad o a los servicios sociales.

Los principios que subyacen a estas condiciones de acogida no solo provienen del reconocimiento de los derechos humanos de todas las personas, sino también de la protección especial que merecen las personas refugiadas debido a su estatuto jurídico específico. Estos estándares deben guiar las actuaciones de las instituciones vascas. Dado el carácter mínimo de los estándares, los Estados están invitados a ampliar dichos estándares y mejorar las condiciones de acogida.

Las instituciones vascas y las organizaciones que trabajan en la CAPV en la acogida de personas refugiadas se han ido adaptando al aumento de solicitantes de protección internacional, con el fin de poder ofrecerles una acogida acorde a los estándares internacionales. Si bien han sido muchos los avances, aún quedan campos en los que se puede mejorar.

22. Necesidad de recursos para la fase 0. En la medida en la que siga persistiendo el bloqueo en la gestión de las solicitudes de protección internacional y a fin de atender las necesidades de alojamiento temporal de las personas refugiadas, y de que estas no conlleven la desatención de otros colectivos que también las necesitan, se debieran incrementar los recursos habitacionales. En este sentido, son positivas las iniciativas como la del albergue de Oñati, porque supone una ampliación de plazas habitacionales en esta fase.

23. El acceso a la vivienda sigue siendo uno de los mayores problemas para las personas refugiadas, sobre todo en la fase 2 del sistema de acogida. Una vez finalizadas las fases 0 y 1, si pasan a esta fase 2 sin haber encontrado un trabajo o sin contar con alguna posibilidad de alojamiento, para estas personas resulta casi imposible encontrar una vivienda.

El principal problema es el elevado precio de los pisos de alquiler, como también el cumplimiento de algunos requisitos, por ejemplo, presentar una nómina para tener la posibilidad de alquilar el

piso. Además, todavía persisten reticencias entre los propietarios de las viviendas en el mercado privado a alquilar viviendas a personas refugiadas.

- 24. El empleo es el otro gran reto que queda pendiente.** Existen dos problemas prioritarios. Por un lado, el conocimiento del idioma, que no siempre es el suficiente o el exigido para lograr un trabajo. Si bien el aprendizaje del idioma es una de las prioridades del sistema de acogida, la asistencia a cursos formativos debería estar disponible en las fases posteriores del sistema de acogida general. Por otro lado, las personas refugiadas se encuentran con la dificultad de llevar a cabo los trámites necesarios para la certificación de competencias y la convalidación de títulos académicos obtenidos en sus países de origen.

Además, la incertidumbre sobre la resolución de la solicitud de protección internacional hace que muchas empresas tengan dudas sobre la conveniencia de contratar a personas solicitantes de protección internacional, porque si se les deniega la solicitud, tienen que prescindir de sus servicios. En ese caso pasan a una situación de irregularidad administrativa. Ello conlleva iniciar un nuevo procedimiento administrativo en el que deben cumplir los requisitos previstos en la normativa para disponer de autorización de residencia y de trabajo, los mismos que se exigen a todas las personas extranjeras que se encuentran en situación administrativa irregular.

Por otra parte, si bien existen mecanismos para la colaboración público-privada, en general, los previstos para el fomento de la empleabilidad de las personas extranjeras presentes en la CAPV no están dirigidos a las personas solicitantes de protección internacional en particular, en el sentido de abordar las necesidades y problemas de su situación específica, salvo el programa gestionado por CEAR.

Por ello, sería necesario que hubiera propuestas específicas que afrontarían las dificultades derivadas de la fragilidad de su estatuto jurídico ya mencionadas, cuestiones de certificación de competencias o de títulos académicos, o bien las dificultades por el desconocimiento del idioma.

- 25. El acceso a la sanidad pública está garantizado en la CAPV para las personas solicitantes de protección internacional.** Si bien sigue existiendo cierta confusión sobre los criterios de acceso a la misma.
- 26. La escolarización de menores en la CAPV es un derecho garantizado con independencia de su situación administrativa.** Las personas menores de edad solicitantes de protección internacional son escolarizadas en la CAPV al igual que el resto del alumnado.

Como debilidad se constatan las consecuencias derivadas de la escolarización de un menor solicitante de protección internacional en un colegio concertado. Y ello porque en el momento en el que la familia sale del programa de acogida, tiene que hacer frente a determinados gastos asociados a las plazas de los colegios concertados, lo que supone un obstáculo en muchos casos por la delicada situación económica de gran cantidad de familias solicitantes de protección internacional en la CAPV.

Si bien, como ya se ha mencionado más arriba, el acceso a la educación para los menores solicitantes de protección internacional está garantizado en la CAPV, el problema más grave es la falta de distribución equilibrada del alumnado extranjero, lo que tiene consecuencias para su integración. En cuanto a la educación universitaria, es de destacar que en la CAPV existe la posibilidad de optar por los estudios universitarios mediante la asignación de becas dirigidas a las personas refugiadas.

27. La importancia del aprendizaje del idioma exige reforzar y adecuar los recursos existentes.

Las personas solicitantes de protección internacional a la CAPV pueden llegar en cualquier periodo del año fuera del plazo de matriculación. Se debería prever esta circunstancia, de tal manera que, **los recursos educativos como las EPA o las escuelas oficiales de idiomas se hagan cargo de la excepcionalidad de su situación y permitan, entre otras medidas,** la flexibilidad de los plazos de matriculación para este colectivo de personas.

Además, a lo largo de la investigación se ha detectado como problema el reducido número de cursos de idiomas y que algunos de los cursos que se imparten no permiten la certificación del nivel de conocimiento adquirido, elemento clave en la búsqueda de trabajo.

28. Importancia del papel del voluntariado y del personal especializado.

El voluntariado juega un papel clave en la acogida de las personas refugiadas en la CAPV. Su implicación hace posible que el proceso de acogida de las personas solicitantes de protección internacional cuente con la implicación de la sociedad de acogida. Asimismo, algunas personas solicitantes de protección internacional pasan a ser voluntarias en las organizaciones encargadas de la acogida en la CAPV y a participar como agentes de cambio junto con el resto de las personas voluntarias.

Sin embargo, es preciso matizar que la acogida de las personas solicitantes de protección internacional requiere de profesionales especializados, con la adecuada formación y certificación. Es, por tanto, importante contar con formación especializada para el personal de la administración pública que atiende a las personas refugiadas en la CAPV.

29. Las administraciones públicas vascas han puesto en marcha varios programas para complementar el sistema de acogida del Gobierno español y favorecer así la acogida de personas refugiadas en la CAPV.

El camino iniciado por el Gobierno Vasco con la propuesta Auzolana refuerza el rol de los municipios participantes y pone en valor el papel de los municipios como actores clave en la acogida de personas refugiadas en la CAPV.

Asimismo, en el Territorio Histórico de Bizkaia, los mecanismos y prestaciones previstos en el programa Goihabe refuerzan las fases del sistema de acogida general.

Además se ha promovido por el Gobierno Vasco una mesa interinstitucional que constituye un punto de encuentro y de gestión conjunta de la acogida de personas refugiadas en la CAPV entre los tres niveles de gobierno: autonómico, foral y municipal, por un lado, y los actores sociales, por otro. La mesa interinstitucional dota de un mayor grado de concreción y operatividad a la acogida de personas refugiadas en la CAPV.

30. El acceso a los servicios sociales se produce en igualdad de condiciones que el resto de personas en la CAPV.

Las personas refugiadas pueden beneficiarse de los programas generales dirigidos a la población extranjera ofrecidos por los servicios sociales municipales, además de los servicios y prestaciones que disfrutan a través del sistema de acogida general. Por otro lado, sería conveniente desarrollar protocolos específicos en atención a las necesidades específicas de las personas refugiadas. Se necesita un enfoque transversal y holístico que permita advertir y satisfacer las necesidades de estas

personas. Ello requiere, por tanto, de la comunicación y coordinación con las entidades sociales que son el otro pilar de la acogida de las personas refugiadas.

31. Existen buenas prácticas en la acogida de personas refugiadas en otros países o comunidades autónomas que pueden ser una inspiración para las instituciones vascas.

Existen iniciativas que podrían ser tenidas en consideración, tanto a nivel estatal como autonómico, para proporcionar vías seguras y legales de entrada y que están haciendo uso de las oportunidades que ofrecen los visados humanitarios, como son los corredores humanitarios abiertos que han sido promovidos por distintos países de nuestro entorno. Asimismo, se han planteado nuevas formas de proporcionar alojamiento a las personas refugiadas mediante familias de acogida que contribuyan a su integración y a la adquisición de una autonomía plena, o bien el desarrollo de programas a nivel municipal con el establecimiento de estructuras locales, siguiendo el ejemplo portugués, que fomenten la interacción entre la comunidad de acogida y las personas refugiadas.

A nivel del Estado español, contamos con el ejemplo catalán, que ha desarrollado normativamente su competencia en materia de acogida de personas refugiadas.

En el caso de la CAPV, es necesario señalar que la asunción de competencias en la materia por parte de esta comunidad brindaría una oportunidad para especificar y concretar las actuaciones, de forma que las administraciones públicas implicadas en la acogida gocen de un soporte jurídico a su actuación.

PROPUESTAS

Tras el análisis realizado en la presente investigación y en la medida en que la CAPV posee competencias para la acogida de las personas refugiadas, se procederá a formular ciertas propuestas que podrían contribuir a seguir mejorando la situación de estas personas en la CAPV.

1. NECESIDAD DE MEJORA EN LA NORMATIVA QUE AFECTA A LA ACOGIDA DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN LA CAPV

La falta de transposición al ordenamiento jurídico español de la integridad de las directivas del SECA y la ausencia de un desarrollo reglamentario de la nueva Ley de Asilo conllevan una falta de concreción de los derechos que la Ley de Asilo confiere a las personas refugiadas. Además, este desarrollo reglamentario de la nueva Ley de Asilo permitiría la presentación de solicitudes de protección internacional desde el exterior del territorio nacional en las embajadas y consulados.

En este marco, las actuaciones dirigidas a promover la concesión de visados humanitarios como vía de entrada legal y segura, o la elaboración de un protocolo de actuación y coordinación de las diferentes administraciones públicas y entidades sociales responsables de la acogida de las personas refugiadas, que tengan en cuenta los programas de reasentamiento y de reubicación, deben ser una prioridad.

2. IMPORTANCIA DE DESBLOQUEAR LA TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

La existencia de una situación de colapso en la Oficina de Asilo y Refugio resulta muy preocupante, por lo que es necesario llamar la atención sobre la necesidad de reforzar los medios personales y arbitrar medidas para dar respuesta a su situación.

Una propuesta para ello sería estudiar la posibilidad de la desconcentración territorial en la admisión a trámite de las solicitudes de protección internacional. Actualmente la inmensa mayoría de solicitudes son admitidas a trámite por la imposibilidad material de su estudio en el plazo previsto para ello, lo que lleva a la tramitación de un elevado número de solicitudes y a la saturación del sistema por la escasez de medios personales y materiales.

La propuesta afectaría aquellos casos en los que la solicitud esté manifiestamente no fundada y, por tanto, vaya a resultar posteriormente denegada. En estos casos cabría delegar en la Policía o en la representación del Ministerio de Justicia de cada provincia la adopción de la decisión exclusivamente en lo relativo a la admisión a trámite. Ello contribuiría al desbloqueo del sistema español de asilo, que exige un incremento sustancial de los medios personales y materiales para poder dar una respuesta en un plazo razonable.

3. NECESIDAD DE DOTAR DE ALOJAMIENTOS EN LA DENOMINADA FASE 0 Y DE FLEXIBILIZAR LOS PLAZOS DEL SISTEMA DE ACOGIDA GENERAL PARA UNA ADECUADA ATENCIÓN

La situación de colapso de la gestión de las solicitudes de protección internacional implica la necesidad de proporcionar alojamiento en la fase 0, esto es, antes de que las personas puedan formalizar la solicitud de protección internacional, por lo que proponemos aumentar los recursos de acogida para esta fase.

Dadas las dificultades a las que se enfrentan las personas refugiadas incluso después de haber completado todo el proceso de acogida tras las distintas fases, se considera recomendable seguir contemplando fórmulas adicionales para flexibilizar los plazos del sistema de acogida actual y adecuarlos a las necesidades que estas personas presentan, de tal forma que la finalización del proceso de acogida implique la plena autonomía de la persona. El diseño de un plan de acogida que no sea un simple manual e itinerario administrativo, sino una política que atienda a las necesidades específicas de estas personas, sigue siendo un gran reto para todos los actores responsables del diseño de las políticas públicas. Cada solicitante de protección internacional es diferente, su situación es particular y, por lo tanto, el sistema de acogida debería ser más flexible, con la finalidad de satisfacer las necesidades reales y efectivas de este colectivo.

4. LA ACOGIDA EN LA CAPV DEBERÍA TENER EN CUENTA LAS SIGUIENTES PROPUESTAS DE MEJORA:

- En cuanto al **acceso a la sanidad de las personas refugiadas** siguiendo con lo establecido por los estándares internacionales, es necesario poner especial énfasis en que la atención se produzca en unos términos que las personas puedan comprender y que sea adecuado a su edad y sexo. Asimismo, en la medida en la que han podido ser víctimas de todo tipo de agresiones, con sus consiguientes secuelas psicológicas, esta dimensión de la atención sanitaria debería ampliarse, dado que es clave para identificar las situaciones de vulnerabilidad y proporcionar un tratamiento adecuado.
- **Mejora de los recursos para el aprendizaje del idioma:** se considera necesario tratar de proporcionar mayores medios tanto para ampliar la oferta existente de cursos de idiomas como para garantizar la certificación de los mismos.

- **Apoyo al acceso al mercado laboral.**

Entre las propuestas que se plantean está la de continuar facilitando el acceso a los programas y servicios que ofrecen Lanbide y las EPA, así como establecer convenios de colaboración con el sector privado, a fin de facilitar la incorporación de las personas refugiadas al mercado laboral tomando como ejemplo la colaboración entre CEAR y Lanbide. Se piensa en empresas de selección de personal o entidades privadas que deseen, como parte de su política de responsabilidad social corporativa, apoyar la integración laboral de las personas refugiadas. También sería de interés fomentar acuerdos de colaboración entre entidades sociales que participan en la acogida de las personas refugiadas, y plataformas de empleo ya existentes que permitan abordar las necesidades específicas de estas personas, de tal forma que los programas de fomento del empleo dirigidos a la población extranjera en la CAPV se adapten a la situación de las personas refugiadas.

- **Acceso a la vivienda de las personas refugiadas.**

Se estima que la Ley Vasca de Vivienda es un instrumento potencialmente adecuado en el marco de la elaboración de políticas públicas de vivienda que luchan contra la discriminación y que priorizan el acceso a la vivienda en base a las necesidades de los diferentes colectivos afectados, entre ellos, las personas refugiadas.

Además, se plantea la importancia de explorar otros tipos de acogida y se pone como ejemplo el caso italiano de la organización Benvenuti Rifugiati, que puso en marcha un programa de familias de acogida para las personas refugiadas.

- **Necesidad de flexibilizar los requisitos para el acceso a las prestaciones económicas.**

Se estima muy positiva la voluntad de las administraciones públicas vascas de flexibilizar los requisitos de prestaciones sociales como la RGI o la PCV, o las distintas ayudas económicas gestionadas por los municipios. El apoyo a las personas refugiadas sin la necesidad de esperar el cumplimiento de plazos es vital para lograr una efectiva incorporación social.

- **Coordinación entre las instituciones y entidades sociales implicadas en la acogida de las personas refugiadas.**

Para mejorar la coordinación entre las instituciones responsables de la acogida de las personas refugiadas sería de interés realizar un “**mapeo institucional**”, que identifique claramente el papel de cada una y que dote de herramientas y recursos suficientes y adecuados a cada una de ellas.

Además, se estima prioritario disponer de un soporte jurídico y administrativo para las actuaciones de las diferentes administraciones públicas y para establecer y fijar mecanismos de coordinación, cooperación y comunicación. Para ello, **se propone considerar la posibilidad de desarrollar legislativamente el concepto de acogida**, siguiendo el ejemplo catalán.

La coordinación entre las administraciones vascas es crucial. El papel de EUDEL, como asociación de municipios vascos, para vehicular de manera colaborativa las respuestas de los ayuntamientos a la situación de las personas refugiadas, en cooperación con los otros niveles administrativos y las entidades sociales, se considera, por ello, muy necesario.

Con el fin de lograr una comunidad vasca acogedora, proponemos seguir apoyando iniciativas en las que la sociedad vasca puede compartir experiencias con personas refugiadas. A este respecto, se estima muy valiosa la iniciativa reciente promovida por el Gobierno Vasco del patrocinio privado.

- **Promover programas que faciliten la empatía y la relación directa con personas solicitantes de protección internacional.**

Las iniciativas como Bizilagunak permiten un trato personal y directo con las personas refugiadas y promueven la empatía hacia su situación, por lo que se revelan fundamentales para la concienciación ciudadana y la integración de estas personas en la sociedad vasca.

Además, la lucha contra la discriminación es determinante en su proceso de inclusión social, por lo que los programas antiRUMORES o la labor de la organización ZAS tienen un enorme valor.

Por ello, las iniciativas dirigidas a la concienciación y sensibilización o a la lucha contra la discriminación permiten a las personas a ponerse en los zapatos del otro, reflexionar e implicarse en el cambio de percepciones sobre el refugio, lo que es fundamental para avanzar en el reconocimiento y en la defensa de los derechos de las personas refugiadas en la CAPV.

- **Mejorar la formación y fomentar la atención a las personas refugiadas por personal especializado.**

El personal de las instituciones implicadas en la gestión de las necesidades de las personas refugiadas debería contar con formación específica sobre la situación jurídica de las personas solicitantes de protección internacional, sobre los estándares internacionales y sobre sus necesidades específicas, para poder ofrecer una atención adecuada y dar respuesta al reto humanitario al que la sociedad vasca y europea se enfrenta.

ANEXOS

ANEXO I. CUESTIONARIO - ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

BLOQUES DE PREGUNTAS:

1. NOSOTROS Y LAS PERSONAS REFUGIADAS

- ¿Cuál es vuestro papel en relación a las personas refugiadas?
- ¿Qué tipo de labor/ayuda/información/asesoramiento ofrecéis a las personas refugiadas?
- ¿Dónde creéis que hace falta más investigación/información/estudio en relación a las personas refugiadas?
- ¿Cómo se integra a las personas responsables de la acogida de las personas refugiadas de las AA. PP. en la esfera más amplia del programa de acogida autonómico y el estatal?

2. PROBLEMAS/SITUACIÓN DE CARÁCTER LEGISLATIVO/INSTITUCIONAL

- ¿Cuáles son los tipos de entrada de las personas refugiadas con los que trabajáis (entrada ordinaria/reasentamiento/reubicación y si existe alguna otra)?
- ¿Cuáles son las principales características del procedimiento de la solicitud de protección internacional?

- ¿Se da apoyo para la tramitación de la solicitud? En caso afirmativo, ¿en qué consiste este apoyo?
- ¿Qué tipo de protección se concede más (refugio/protección subsidiaria)?
- ¿Cuáles son las competencias de las AA. PP. en materia de la acogida de los solicitantes de protección internacional?

Materias (asistencia social, alojamiento, acceso educación, sanidad, empleo, educación superior...).

3. PROBLEMAS/SITUACIÓN PRÁCTICOS/A DE INTEGRACIÓN

- ¿Qué tipo de barreras/problemas detectáis en la integración de las personas refugiadas?
- ¿Qué tipo de integración propondrías?
- ¿Cuáles son los derechos a desarrollar para la efectiva integración de las personas refugiadas?
- ¿Cuáles son las actuales carencias de la política de integración en la práctica?
- ¿Cuáles son las políticas de integración (idioma, cultura...) de las AA. PP. para la acogida de personas refugiadas?
- ¿Cuáles son las principales quejas, carencias, fallos del proceso de acogida de las personas refugiadas que han experimentado desde las AA. PP.?
- ¿Problemas relacionados con, por ejemplo, la solicitud, las condiciones de acogida, las dificultades de acceso a servicios sociales básicos, los problemas administrativos, el alojamiento, la educación, la sanidad, servicios públicos de empleo?
- ¿Qué evaluación hacen del trabajo realizado hasta ahora? ¿Cómo es la integración de estos nuevos vascos en el territorio histórico?
- ¿Cómo ha sido la reacción de la sociedad civil?
- ¿Cuál ha sido el papel de la sociedad civil y de las AA. PP. para contribuir a visibilizar y promover el apoyo a la integración de estas personas?
- ¿Qué iniciativas de las AA. PP. de integración, concienciación...?

4. LAS PERSONAS REFUGIADAS EN LA CAPV

- ¿Quiénes son los principales actores (CEAR, Cruz Roja, Cáritas...)?
- En las políticas de acogida en la CAPV, ¿son las AA. PP. intermediarias con las entidades sociales implicadas en la acogida de personas refugiadas en la CAPV?
- ¿Cuáles son las principales características de la acogida en la CAPV?

- ¿Cómo se lleva a cabo o se materializa la cooperación interinstitucional con el Gobierno Vasco, con las diputaciones forales, con los municipios...?
 - ¿Ofrece la CAPV algún servicio diferente a las personas refugiadas?
5. **DATOS (estadísticas, fuentes, informes, página web, etc.) EN LOS ÚLTIMOS 5 AÑOS**
- Tipos de llegada (vía natural, reubicación/reasentamiento...).
 - Los menores.
 - Las mujeres.

ANEXO II. CUESTIONARIO - ENTIDADES SOCIALES

BLOQUES DE PREGUNTAS:

1. NOSOTROS Y LAS PERSONAS REFUGIADAS

- ¿Cuál es vuestro papel en relación a las personas refugiadas?
- ¿Qué tipo de labor/ayuda/información/asesoramiento ofrecéis a las personas refugiadas?
- ¿Con qué tipo de personas refugiadas estáis en contacto?
- ¿Dónde creéis que hace falta más investigación/información/estudio en relación a las personas refugiadas?

2. PROBLEMAS/SITUACIÓN DE CARÁCTER LEGISLATIVO/INSTITUCIONAL

- ¿Cuáles son los tipos de entrada de las personas refugiadas con los que trabajáis (entrada voluntaria/reasentamiento/reubicación y si existe alguna otra)?
- ¿Cuáles son las principales características de los procedimientos de solicitantes/beneficiarios/denegación de la solicitud de asilo?
- ¿Qué pasa con la persona refugiada tras la denegación de la solicitud?
- ¿Qué tipo de protección se concede más (refugio/protección subsidiaria)?
- ¿Cuáles son los derechos según cada tipo de procedimiento?

3. **PROBLEMAS/SITUACIÓN PRÁCTICOS/A DE INTEGRACIÓN**

- ¿Qué tipo de barreras/problemas detectáis en la integración de las personas refugiadas?
- ¿Qué tipo de integración propondrías?
- ¿Cuáles son, a su juicio, los derechos a desarrollar para la efectiva integración de las personas refugiadas?
- ¿Cuáles son las actuales carencias de la política de integración en práctica?

4. **LAS PERSONAS REFUGIADAS EN EUSKADI**

- ¿Quiénes son los principales actores en las políticas de acogida en Euskadi?
- ¿Cuáles son las principales características de la acogida en Euskadi?
- ¿Ofrece la CAPV algún servicio diferente a las personas refugiadas?

5. **DATOS (estadísticas, fuentes, informes, página web, etc.) EN LOS ÚLTIMOS 5 AÑOS**

- Los menores
- Las mujeres

ABREVIATURAS

| | |
|-----------------|--|
| ACCEM | Asociación Comisión Católica Española de Migración |
| ACNUR | Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados |
| AIDA | Asylum Information Database |
| CAPV | Comunidad Autónoma del País Vasco |
| CAR | Centro de Acogida a Refugiados |
| CDFUE | Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea |
| CE | Constitución Española |
| CEAR | Comisión Española de Ayuda al Refugiado |
| CEDH | Convenio Europeo de Derechos Humanos |
| CETI | Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes |
| CIAR | Comisión Interministerial del Asilo y Refugio |
| CIE | Centro de Internamiento para Extranjeros |
| CNP | Cuerpo Nacional de Policía |
| COE | Consejo de Europa |
| CSE | Carta Social Europea |
| DGM | Dirección General de Migraciones |
| DUDH | Declaración Universal de los Derechos Humanos |
| EAC | Estatuto de Autonomía de Cataluña |
| EAPV | Estatuto de Autonomía de País Vasco |
| EASO | Oficina Europea de Apoyo al Asilo |
| ECRE | European Council of Refugees and Exiles |
| EPA | Educación de Personas Adultas |
| ERN | European Resettlement Network |
| EUDEL | Asociación de Municipios Vascos |
| EUROPOL | Oficina Europea de Policía |
| FJ | Fundamentos Jurídicos |
| FRA | Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE |
| FRONTEX | Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas |
| ICAM | Ilustre Colegio de Abogados de Madrid |
| IKUSPEGI | Observatorio Vasco de Inmigración |
| LAC | Ley de Acogida Catalana |
| LIBE | Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo |
| LILE | Ley de Instituciones Locales de Euskadi |
| LTH | Ley de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos |
| MEYSS | Ministerio de Empleo y de Seguridad Social |
| MPDL | Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad |

| | |
|----------------|--|
| OAR | Oficina de Asilo y Refugio |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| OEE | Ongi Etorri Errefuxiatuak |
| OIM | Organización Internacional para las Migraciones |
| ONG | Organización No Gubernamental |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| PAE | Plan de Atención Educativa |
| PCV | Prestación Complementaria de Vivienda |
| PEE | Plan Estratégico de Empleo |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| RGI | Renta de Garantía de Ingresos |
| SECA | Sistema Europeo Común de Asilo |
| SGIE | Secretaría General de Inmigración y Emigración |
| SMUS | Servicio Municipal de Urgencias Sociales |
| STC | Sentencia del Tribunal Constitucional |
| STJUE | Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea |
| STS | Sentencia del Tribunal Supremo |
| TEDH | Tribunal Europeo de Derechos Humanos |
| TFUE | Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea |
| TUE | Tratado de la Unión Europea |
| TJUE | Tribunal de Justicia de la Unión Europea |
| TC | Tribunal Constitucional |
| TS | Tribunal Supremo |
| TT. HH. | Territorios históricos |
| UE | Unión Europea |

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINA, MONOGRAFÍAS, OBRAS INDIVIDUALES Y COLECTIVAS, REVISTAS Y ARTÍCULOS ONLINE

- Aguelo Navarro, P. (2016). “El estatuto del asilado: condiciones para su obtención y conformación”. En J.L. Monereo Pérez, L.Á. Triguero Martínez (Eds.), *Refugiados y asilados ante el modelo social europeo y español* (p. 199). Granada, España: Comares.
- Arenas Hildago, N. (2017). “Derecho internacional y europeo de las personas refugiadas”. En C. Pérez González, A. Cebada Romero, F. Mariño Menéndez (Coords.), *Instrumentos y regímenes de cooperación internacional* (pp.177-202). Madrid, España: Trotta.
- Bardolet Dilmé, A. (2014). “Visado humanitario: una posible puerta de entrada a la Fortaleza Europa”. CIDOB. Recuperado de https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/migraciones/visado_humanitario_una_posible_puerta_de_entrada_a_la_fortaleza_europa (última consulta: 12-06-2019).
- Bobek, M. (2014). “The effects of EU law in the national legal systems”. En C. Bernard, S. Peers (Eds.), *European Union Law*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Bodart, S. (1995). *L'application de la Convention de Genève aux personnes fuyant la guerre civile et les persecutions de groupe*, *Revue du Droit Étrangers* n° 85, (pp. 464-465).
- Calduch Cervera, R. (2016). “Desplazamientos internacionales de población: categorías y marcos regulatorios”. En *Efectos sobre la*

- PCSD de la Unión Europea de la crisis migratoria (pp. 31-32). *Monografías del CESEDEN, Instituto Español de Estudio Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid.*
- Carrera, S. (2015). *To adopt refugee quotas or not: Is that the question? CEPS, commentary.* Recuperado de <https://www.ceps.eu/ceps-publications/adopt-refugee-quotas-or-not-question> (última consulta: 12-06-2019).
- Carrera, S. y Guild, E. (2015). *Can the new refugee relocation system work? Perils in the Dublin logic and flawed reception conditions.* CEPS, Policy Brief no. 334. Recuperado de <https://www.ceps.eu/ceps-publications/can-new-refugee-relocation-system-work-perils-dublin-logic-and-flawed-reception> (última consulta: 12-06-2019).
- Craig, P. y Búrca, G. de (2011). *EU Law. Text, Cases and Materials.* Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Díez de Velasco, M. (2013). *Instituciones de Derecho Internacional Público.* Madrid, España: Tecnos.
- Fernández Arribas, G. (2007). *Asilo y refugio en la Unión Europea.* España: Comares.
- Garcés-Mascareñas, B. (2015). *Por qué Dublín “no funciona”.* CIDOB. Recuperado de https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n1_135_por_que_dublin_no_funciona/por_que_dublin_no_funciona (última consulta: 12-06-2019).
- García Mahamut, R. (2010). *Reflexiones constitucionales sobre el reasentamiento de refugiados: el régimen jurídico del reasentamiento en Canadá y en España a la luz de la nueva Ley de Asilo y de la protección subsidiaria.* *Revista de Derecho Político*, nº 78. Recuperado de <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/viewFile/9118/8711> (última consulta: 12-06-2019).
- García Roca, J. y Santolaya, P. (2014). *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos.* Madrid, España: CEPC.
- Garlick, M. (2016). *¿El camino más concurrido? Los desplazamientos secundarios de los solicitantes de asilo y refugiados.* *Revista de Migraciones Forzadas*, nº 51. Recuperado de <https://www.fmreview.org/es/destino-europa/garlick> (última consulta: 12-06-2019).
- Gimeno, F. (2016). *El efecto directo de las nuevas Directivas comunitarias sobre la contratación pública.* *WP IDEIR*, nº 30.
- Gortázar Rotaache, C. (2003). “El Derecho de asilo en la Constitución de 1978”. En J. López de Lerma, A. Prada y A. Rubiales (Coords.), *La Constitución española de 1978 en su XXV aniversario* (p. 962). Bosch, Barcelona, España: Bosch.
- Hendkin, L. (1989). *International Law: politics, values and functions.* *Recueil des Cours.*
- Jones, W. y Teytelboym, A. (2015). *The Refugee Match: A system that respects refugees’ preferences and the priorities of states.* *Journal on Migration and Human Security.* Recuperado de http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/109080/The_refugee_match.pdf (última consulta: 12-06-2019).
- La Spina, E.; Vicente, T.; Morondo, D.; y Urrutia, G. (2018). *Procesos de acogida e integración para la población refugiada en Bizkaia: ¿Una realidad a geometría variable? Revista del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, nº 44 (pp. 31-61). doi: mig.i44.y2018.002.

- López Garrido, D. (1991). *El Derecho de Asilo*. Madrid, España: Trotta.
- Maiani, F. (2016). *Hotspots and Relocation Schemes: the right therapy for the Common European Asylum System?* *EU Migration Law Blog*. Recuperado de <http://eumigrationlawblog.eu/hotspots-and-relocation-schemes-the-right-therapy-for-the-common-european-asylum-system/> (última consulta: 12-06-2019).
- (2018). “Regional Disembarkation Platforms” and “Controlled Centres”: *Lifting The Drawbridge, Reaching out Across The Mediterranean, or Going Nowhere?* *EU Migration Law Blog*. Recuperado de <https://eumigrationlawblog.eu/regional-disembarkation-platforms-and-controlled-centres-lifting-the-drawbridge-reaching-out-across-the-mediterranean-or-going-nowhere/> (última consulta: 12-06-2019).
- Martín Arribas, J.J. y Suárez Malaxechevarría, A. (2016). *El derecho de asilo y la protección subsidiaria: reflexiones sobre las aportaciones de la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo de España*. *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n° 43 (pp. 21-44).
- Ordóñez Solís, D. (2017). “La crisis de los refugiados y su amparo judicial en la UE”. En *EuroBasque, La crisis de las personas refugiadas y su impacto sobre la UE* (pp. 41-109). Recuperado de http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/177039/Ordo%C3%B1ez_Refugiados_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y (última consulta: 12-06-2019).
- Papastavridis, E. (2018). *The Aquarius Incident and the Law of the Sea: Is Italy in Violation of the Relevant Rules?* *EJIL Talk!* Recuperado de <https://www.ejiltalk.org/the-aquarius-incident-and-the-law-of-the-sea-is-italy-in-violation-of-the-relevant-rules/> (última consulta: 12-06-2019).
- Pollack, M. y Shaffer, G. (2010). *Hard vs. Soft Law: Alternatives, Complements and Antagonists in International Governance*. *Minnesota Law Review*, 94 (pp. 706-799). Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1426123 (última consulta: 12-06-2019).
- Sabic Selo, S. (2017). *The Relocation of Refugees in the European Union. Implementation of Solidarity and Fear*. *Research gate*. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/320452615_The_Relocation_of_Refugees_in_the_European_Union_Implementation_of_Solidarity_and_Fear (última consulta: 12-06-2019).
- Salas Moreno, P. (2016). “Retos de la seguridad nacional ante el control interno de refugiados”. En *Efectos sobre la PCSD de la Unión Europea de la crisis migratoria* (pp. 121-130). *Monografías del CESEDEN, Instituto Español de Estudio Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid*.
- Sánchez Tomás, J.M. (2018). *Las «devoluciones en caliente» en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH, AS. N.D. y N.T. vs España, de 03.10.2017*. *Revista Española de Derecho Europeo*, n° 65.
- Spijkerboer, T. (2017). *Advies case XX*. Recuperado de <http://thomasspijkerboer.eu/wp-content/uploads/2017/01/Advies-VU-English1.pdf> (última consulta: 12-06-2019).
- Terpan, F. (2015). *Soft Law in the European Union. The Changing Nature of EU Law*. *European Law Journal*.
- Trujillo Herrera, R. (2003). *La Unión Europea y el derecho de asilo*. Madrid, España: Dykinson.
- Uriarte Ayala, I. (2016). *El reasentamiento de refugiados como instrumento de protección internacional y de responsabilidad compartida*. *Documentación Social*, n° 180 (pp. 91-110).

Valle, A. del. (2016). *Unión Europea, Crisis De Refugiados Y Limes Imperii*. *Revista General de Derecho Europeo*, n° 38.

Vallés Ferrero, M. (2016). “¿Vallas al asilo? Apuntes sobre el sistema de protección internacional en España”. En J. Arango, R. Mahía, D. Moya y E. Sánchez-Montijano (Coords.), *Anuario CIDOB de la Inmigración 2015-2016* (pp. 227-245). Barcelona, España: Edicions Bellaterra, S.L.

Vargas Gómez Urrutia, M. (2013). *El Sistema Europeo Común de Asilo. Material docente*. Recuperado de [UNED e-Spacio-Vargas](#) (última consulta: 12-06-2019).

Villanueva Turnes, A. (2017). *Aproximándonos al derecho de asilo en España*. *Revista Lusófona de Educação*, n° 37.

NORMATIVA INTERNACIONAL, EUROPEA, ESTATAL, AUTONÓMICA Y FORAL

1. Normativa internacional

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951.

Protocolo sobre el Estatuto de Los Refugiados, Protocolo de Nueva York de 16 de diciembre de 1966.

Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada el 10 de diciembre de 1948.

Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas de 20 de noviembre de 1989.

Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950.

Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961.

2. Normativa europea

Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea (en adelante DO) C 326/13, 26-10-2012.

Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, DO C 326/47, 26-10-2012.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, DO C 202/389, 07-06-2016.

Reglamento (UE) 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, DO L 180, 29-06-2013.

Reglamento (UE) 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares, DO L 180, 29-06-2013.

- Reglamento (CE) 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados, DO L 243, 15-09-2009.*
- 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, DO L 180, 29-06-2013.*
- Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, DO L 180, 29-06-2013.*
- Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, DO L 337, 20-12-2011.*
- Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar, DO L 251, 03-10-2003.*
- Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia, DO L 248, 24-09-2015.*
- Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia, DO L 157, 15-06-2016.*
- Recomendación (UE) 2015/914 de la Comisión, de 8 de junio de 2015, sobre un programa europeo de reasentamiento, DO L 148, 13-06-2015.*
- Commission Recommendation (UE) on enhancing legal pathways for persons in need of international protection of 27 September 2017, DO L 259, 07-10-2017.*
- Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) 810/2009 por el que se establece un Código comunitario sobre visados, COM (2018) 252 final, 14-03-2018.*
- Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, COM(2016) 466 final, 13-07-2016.*
- Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido), COM (2016) 465 final, 13-07-2016.*
- Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE, COM (2016) 467 final, 13-07-2016.*

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido), COM (2016) 270 final, 04-05-2016.

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Código sobre visados de la Unión (Código de visados), COM/2014/0164 final.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and Amending Regulation (EU) 516/2014 of the European Parliament and the Council, COM (2016) 468 final, 13-07-2016.

3. Normativa estatal

Constitución Española de 1978. BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. BOE núm. 263, de 31 de octubre de 2009.

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE núm. 10, de 12 de enero de 2000.

Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo. BOE núm. 52, de 2 de marzo de 1995.

Real Decreto 816/2015, de 11 de septiembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a Cruz Roja Española, Comisión Española de Ayuda al Refugiado y Asociación Comisión Católica Española de Migración para la ampliación extraordinaria de los recursos del sistema de acogida e integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional. BOE núm. 219, de 12 de septiembre de 2015.

Orden de 13 de enero de 1989, sobre centros de acogida a refugiados. BOE núm. 28, de 2 de febrero de 1989.

Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. BOE núm. 74, de 26 de marzo de 2014.

Orden de 22 de febrero de 1999 sobre normas de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros. BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1999.

Instrumento de Adhesión de España a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967. BOE núm. 252, de 21 de octubre de 1978.

Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009. BOE núm. 103, de 30 de abril de 2011.

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. BOE núm. 306, de 22 de diciembre de 1979.

Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos. BOE núm. 92, de 17 de abril de 2012.

Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi. BOE núm. 105, de 2 de mayo de 2016.

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. BOE núm. 172, de 20 de julio de 2006.

4. Normativa autonómica

Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña. BOE núm. 139, de 8 de junio de 2010.

Decreto 150/2014, de 18 de noviembre, de los servicios de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña. DOGC núm. 6754, de 20 de noviembre de 2014.

Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña. DOGC núm. 3887, de 20 de mayo de 2003.

Decreto Foral de la Diputación Foral de Bizkaia 51/2017, de 11 de abril, por el que se establecen las bases y convocatoria de subvenciones para la promoción de la empleabilidad de personas con especiales dificultades de inserción laboral del territorio histórico de Bizkaia. BOB, de 18 de abril de 2017.

Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi. BOE núm. 105, de 2 de mayo de 2016.

OTRAS FUENTES DE INFORMACIÓN

1. Datos de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) y de Eurostat

Datos OIM. Recuperado de <https://www.iom.int/es/news/se-contabilizan-266026-llegadas-y-3156-muertes-en-el-mediterraneo>; <https://www.iom.int/es/news/segun-reportes-90-migrantes-se-ahogaron-y-sus-cuerpos-han-comenzado-aparecer-en-las-playas-de> (última consulta: 12-06-2019).

Datos Eurostat. Recuperado de <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8817675/3-19042018-AP-EN.pdf/748e8fae-2cfb-4e75-a388-f06f6ce8ff58> (última consulta: 12-06-2019).

Reubicación: OIM. Recuperado de <https://eea.iom.int/index.php/what-we-do/eu-relocation> (última consulta: 12-06-2019).

2. Documentos ACNUR

ACNUR. (2018). El desplazamiento de población por guerras y persecución alcanza el nivel más alto jamás registrado. Recuperado de <https://www.acnur.org/noticias/noticia/el-desplazamiento-de-poblacion-por-guerras-y-persecucion-alcanza-el-nivel-mas-alto-jamas-registrado/> (última consulta: 12-06-2019).

- ACNUR. (1979). *Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados*. Recuperado de <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50c1a04a2> (última consulta: 12-06-2019).
- ACNUR. (2016). *Tendencias Globales. Desplazamiento Forzado en 2016*. Recuperado de <https://www.acnur.org/es-es/PDF/Tendencias2016.pdf> (última consulta: 12-06-2019).
- ACNUR. (2006). *El derecho de asilo y el mandato del ACNUR*. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4100.pdf?view=1> (última consulta: 12-06-2019).
- ACNUR. (2016). *UNHCR Comments on the right of asylum under the draft Charter of Fundamental Rights of the European Union*. Recuperado de <https://www.refworld.org/pdfid/585cde7a4.pdf> (última consulta: 12-06-2019).
- ACNUR. (2015). *UNHCR Annotated Comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*. Recuperado de <https://www.refworld.org/pdfid/5541d4f24.pdf> (última consulta: 12-06-2019).
- ACNUR. (2016). *Mejorar la protección de los refugiados en la Unión Europea y en el mundo*. Recuperado de https://www.acnur.org/es-es/PDF/mejorarlaprotecciondelosrefugiadosenlaunioneuropeayenelmundopropuestasdeacnurpararecuperarlaconfianzamedianteunamejorgestincolaboracinysolidaridad_20161222132400.pdf (última consulta: 12-06-2019).
- ACNUR. (2017). *Suffering of migrants in Libya outrage to conscience of humanity*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22393&LangID=E> (última consulta: 12-06-2019).
- ACNUR. (2012). *Directrices sobre protección internacional: La persecución por motivos de género en el contexto del Artículo 1ª (2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967*. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1753.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/1753> (última consulta: 12-06-2019).
- ACNUR. (2017). *Historias de menores refugiados del programa de acogida de Andalucía*. Recuperado de <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/historias-de-vida/refugiados-en-espana-8-ninos-sirios-solos-llegan-desde-grecia-hasta-andalucia> (última consulta: 12-06-2019).
- ACNUR. (2018). *El reasentamiento*. Recuperado de <https://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf> (última consulta: 12-06-2019).
- ACNUR. (2011). *Manual de Reasentamiento*. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8947.pdf?view=1> (última consulta: 12-06-2019).

3. Documentos de la Comisión Europea

Comunicaciones

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones una agenda europea de migración, COM (2015) 240 final, 13-05-2015.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “Hacia una reforma del sistema europeo común de asilo y una mejora de las vías legales a Europa”, COM (2016) 197 final, 06-04-2016.

Comunicación de la Comisión sobre el cumplimiento de la Agenda Europea de Migración, COM (2017) 558 final, 27-09-2017.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Programa de trabajo de la Comisión para 2018”, COM (2017) 650 final, 24-10-2017.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo “Contribución de la Comisión al debate temático de los dirigentes de la UE sobre los futuros pasos en relación con las dimensiones interna y externa de la política de migración”, COM (2017) 820 final/2, 07-12-2017.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, Contribución de la Comisión al debate temático de los dirigentes de la UE sobre los futuros pasos en relación con las dimensiones interna y externa de la política de migración, COM (2017), 820 final/2, 15-12-2017.

Comunicación de la Comisión Europea sobre el Informe sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración, COM (2018), 250 final, 14-03-2018.

Otros documentos

Comisión Europea. (2017). Hotspots, state of play. Recuperado de https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_Hotspots_en.pdf (última consulta: 12-06-2019).

Comisión Europea. (2015). The Hotspots approach to managing exceptional migratory flows. Recuperado de https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_Hotspots_en.pdf (última consulta: 12-06-2019).

Comisión Europea. (2015). Solidaridad europea: un sistema de reubicación de los refugiados. Recuperado de https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_solidarity_a_refugee_relocation_system_es.pdf (última consulta: 12-06-2019).

Comisión Europea. (2014). Un Sistema Europeo Común de Asilo. Recuperado de https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_es.pdf (última consulta: 12-06-2019).

Comisión Europea. (2018). Estudio conjunto sobre integración local de personas migrantes y refugiadas de la Comisión Europea y la OCDE: Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees. Recuperado de https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/local_integration.pdf (última consulta: 12-06-2019).

Comisión Europea. (2015). Agenda Europea sobre Migración. Cuatro pilares para gestionar mejor la migración. Recuperado de https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/summary_european_agenda_on_migration_es.pdf (última consulta: 12-06-2019).

Comisión Europea. (2010). *Handbook on Integration for policy-makers and practitioners*. Recuperado de <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/handbook-on-integration-for-policy-makers-and-practitioners-1st-edition---2004> (última consulta: 12-06-2019).

4. Documentos del Parlamento Europeo

Resoluciones

Parlamento Europeo. (2015). *Resolución del 12 de abril de 2016 sobre la situación en el mar Mediterráneo y la necesidad de un enfoque integral de la Unión sobre la migración [P8_TA(2016)0102]*. Recuperado de http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0102_ES.html?redirect (última consulta: 12-06-2019).

Informes y documentos de trabajo

Parlamento Europeo. (2016). *Informe de 25 de abril de 2016 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Código sobre visados de la Unión*. Recuperado de http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0145_ES.html?redirect (última consulta: 12-06-2019).

Parlamento Europeo. (2017). *Informe de 23 de octubre de 2017 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) n° 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo*. Recuperado de http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0316_ES.html?redirect (última consulta: 12-06-2019).

Parlamento Europeo. (2017). *Informe de 6 de noviembre de 2017 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida*. Recuperado de http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0345_ES.html?redirect (última consulta: 12-06-2019).

Parlamento Europeo. (2018). *Documento de trabajo sobre los visados humanitarios de 5 de abril de 2018*. Recuperado de http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-DT-619272_ES.pdf?redirect (última consulta: 12-06-2019).

Estudios

Parlamento Europeo. (2016). *The reform of the Dublin Regulation*. Recuperado de http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU%282016%29571360_EN.pdf (última consulta: 12-06-2019).

Parlamento Europeo. (2016). *Towards an EU humanitarian visa scheme*. Recuperado de [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/556950/IPOL_BRI\(2016\)556950_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/556950/IPOL_BRI(2016)556950_EN.pdf) (última consulta: 12-06-2019).

- Parlamento Europeo. (2014). *Humanitarian Visas: option or obligation?* Recuperado de [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509986/IPOL_STU\(2014\)509986_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509986/IPOL_STU(2014)509986_EN.pdf) (última consulta: 12-06-2019).
- Parlamento Europeo. (2016). *The Implementation of the Common European Asylum System.* Recuperado de http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556953/IPOL_STU%282016%29556953_EN.pdf (última consulta: 12-06-2019).
- Parlamento Europeo. (2016). *The Reform of the Dublin III Regulation.* Recuperado de [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU\(2016\)571360_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU(2016)571360_EN.pdf) (última consulta: 12-06-2019).
- Parlamento Europeo. (2017). *Implementation of the 2015 Council Decisions establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece.* Recuperado de [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU\(2017\)583132_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU(2017)583132_EN.pdf) (última consulta: 12-06-2019).
- Parlamento Europeo. (2017). *Common procedure for asylum. Briefing. EU legislation in progress.* Recuperado de [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/595920/EPRS_BRI\(2017\)595920_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/595920/EPRS_BRI(2017)595920_EN.pdf) (última consulta: 12-06-2019).
- Parlamento Europeo. (2018). *EU asylum, borders and external cooperation on migration. Recent developments.* Recuperado de [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/625194/EPRS_IDA\(2018\)625194_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/625194/EPRS_IDA(2018)625194_EN.pdf) (última consulta: 12-06-2019).

Otros documentos

- Parlamento Europeo. (2016). *Reunión de la Comisión LIBE acerca de la aprobación del Informe sobre la propuesta de un marco de reasentamiento.* Recuperado de https://multimedia.europarl.europa.eu/en/eu-resettlement-framework-hearing-bjork_1129004-V_v (última consulta: 12-06-2019).
- Parlamento Europeo. (2017). *Mejorar el Sistema Europeo Común de Asilo.* Recuperado de <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20170627STO78418/mejorar-el-sistema-europeo-comun-de-asilo> (última consulta: 12-06-2019).
- Parlamento Europeo. (2016). *EU Resettlement Framework: extracts from the hearing and statement by the Rapporteur of the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs.* Recuperado de https://multimedia.europarl.europa.eu/en/eu-resettlement-framework-hearing-bjork_1129004-V_v (última consulta: 12-06-2019).

5. Documentos del Consejo de la UE y del Consejo Europeo

- Consejo Europeo. (2016). *Nota de prensa de la Declaración UE-Turquía.* Recuperado de <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (última consulta: 12-06-2019).
- Consejo de la UE. (2017). *Notas de prensa de la Presidencia estonia del Consejo de la UE acerca de las negociaciones sobre el marco de reasentamiento.* Recuperado de <https://www.consilium.europa.eu/>

[es/press/press-releases/2017/11/15/eu-resettlement-framework-council-ready-to-start-negotiations/](https://ec.europa.eu/press/press-releases/2017/11/15/eu-resettlement-framework-council-ready-to-start-negotiations/) (última consulta: 12-06-2019).

Consejo de la UE. (2018). *Notas de prensa de la Presidencia búlgara del Consejo de la UE sobre las negociaciones para la reforma del SECA*. Recuperado de <https://eu2018bg.bg/en/news/276> (última consulta: 12-06-2019).

Consejo de la UE. (2018). *Nota de la Presidencia búlgara del Consejo de la UE acerca de la adopción de las decisiones acerca del sistema de Dublín III por “mayoría cualificada reforzada”*. Recuperado de <http://www.statewatch.org/news/2018/may/eu-council-dublinIV-buildingBlocks-9047-18.pdf> (última consulta: 12-06-2019).

6. Documentos EASO

EASO. (2016). *Historias de las personas reubicadas*. Recuperado de <https://www.easo.europa.eu/what-relocation> (última consulta: 12-06-2019).

EASO. (2016). *EASO guidance on reception conditions: operational standards and indicators*. Recuperado de <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/EASO%20Guidance%20on%20reception%20conditions%20-%20operational%20standards%20and%20indicators%5B3%5D.pdf> (última consulta: 12-06-2019).

EASO. (2016). *Questions and Answers about Relocation*. Recuperado de <https://www.easo.europa.eu/operational-support/hotspot-relocation/relocation/questions-and-answers-relocation> (última consulta: 12-06-2019).

EASO. (2016). *An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals. A Judicial Analysis Produced by the International Association of Refugee Law Judges European Chapter under contract to EASO*. Recuperado de <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0216138ENN.PDF> (última consulta: 12-06-2019).

7. Dictámenes del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social

Comité Europeo de las Regiones. (2017). *Migración en la ruta del Mediterráneo Central*. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2017.342.01.0027.01.SPA&toc=OJ:C:2017:342:TOC (última consulta: 12-06-2019).

Comité Económico y Social Europeo. (2014). *Dictamen sobre el tema «Las políticas europeas de inmigración»*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52014AE4791> (última consulta: 12-06-2019).

8. Documentos de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA)

FRA. (2013). *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration*. Recuperado de <https://fra.europa.eu/en/publication/2013/handbook-european-law-relating-asylum-borders-and-immigration> (última consulta: 12-06-2019).

FRA. (2015). *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*. Recuperado de <https://fra.europa.eu/en/publication/2015/legal-entry-channels-eu-persons-need-international-protection-toolbox> (última consulta: 12-06-2019).

9. Documentos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

OCDE. (2018). *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees*. Recuperado de https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/local_integration.pdf (última consulta: 12-06-2019).

OCDE. (2016). *Are there alternative pathways for refugees?* Recuperado de <https://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-12.pdf> (última consulta: 12-06-2019).

10. Documentos de las organizaciones europeas en materia de asilo

European Council of Refugees and Exiles (ECRE)

ECRE. (2013). *Dublin II Regulation: Lives on hold-European Comparative Report*. Recuperado de <https://www.refworld.org/docid/513ef9632.html> (última consulta: 12-06-2019).

ECRE. (2017). *Protection in Europe: Safe and Legal Access Channels ECRE's Vision of Europe's Role in the Global Refugee Protection Regime: Policy Paper 1*. Recuperado de <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2017/04/Policy-Papers-01.pdf> (última consulta: 12-06-2019).

ECRE. (2017). *Relocation Not Procrastination. ECRE's Assessment of the Obstacles to Relocation of Asylum Seekers from Greece and Italy and Its Proposals for a Continuation of Relocation After September 2017*. Recuperado de <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2017/09/Policy-Note-07.pdf> (última consulta: 12-06-2019).

Asylum Information Database (AIDA)

AIDA. (2016). *Country Report: Spain Update 2016*. Recuperado de http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_es_2016update.pdf (última consulta: 12-06-2019).

AIDA. (2017). *Country Report: Spain, Update 2017*. Recuperado de http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_es_2017update.pdf (última consulta: 12-06-2019).

AIDA. (2018). *Relocation, a view from destination countries*. Recuperado de http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/aida_brief_relocation.pdf (última consulta: 12-06-2019).

Odysseus Network

ODYSSEUS NETWORK. (2017). *Intervención Kris Pollet y otros en: Odysseus Annual Conference 2017, "Beyond "crisis"? The State of Immigration and Asylum Law and Policy in the EU"*. Recuperado de <http://odysseus-network.eu/2017-conference/> (última consulta: 12-06-2019).

European Resettlement Network

ERN. (2015). *Resettlement*. Recuperado de http://www.resettlement.eu/sites/icmc.ttp.eu/files/ERN%20Factsheet%20Terminology_ES.pdf (última consulta: 12-06-2019).

11. Documentos de organizaciones no gubernamentales internacionales (ONG)

Cruz Roja. (2013). *Legal Avenues to Access International Protection in the EU*. Recuperado de <https://redcross.eu/uploads/files/Positions/Migration/Legal%20avenues/position-paper-legal-avenues-rcru-27022013.pdf> (última consulta: 12-06-2019).

Amnistía Internacional. (2015). *What can Europe do to welcome refugees?* Recuperado de <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2015/09/what-can-europe-do-to-welcome-refugees/> (última consulta: 12-06-2019).

Amnistía Internacional. (2017). *Canada's win-win solution for welcoming refugees*. Recuperado de <https://www.amnesty.org/en/i-welcome-community-2/stories-of-welcome/community-sponsorship-in-canada/> (última consulta: 12-06-2019).

Save the Children. (2017). *Keeping children at the centre*. Recuperado de https://www.savethechildren.net/sites/default/files/libraries/KEEPING%20CHILDREN%20AT%20THE%20CENTRE%202017_%20DEF_%20LOW_%20___.pdf (última consulta: 12-06-2019).

Human Rights Watch. (2015). *Europe's Refugee Crisis. An Agenda for Action*. Recuperado de <https://www.hrw.org/report/2015/11/16/europes-refugee-crisis/agenda-action> (última consulta: 12-06-2019).

UNICEF. (2017). *A child is a child. Protecting children on the move from violence, abuse and exploitation*. Recuperado de <https://www.unicef.de/blob/141422/acaf7e52cf898706ebbf71702fb471c/unicef-report-a-child-is-a-child-2017-data.pdf> (última consulta: 12-06-2019).

Médicos Sin fronteras. (2016). *EU Migration Crisis Update*. Recuperado de <https://www.msf.org/eu-migration-crisis-update-may-2016> (última consulta: 12-06-2019).

Refugees Welcome. (2015). *Benvenuti Rifugiati Storie Di Convivenza*. Recuperado de <http://refugees-welcome.it/bologna-mi-accolto-salvato-lodissea-anas-rifugiato-siriano/> (última consulta: 12-06-2019).

European Stability Initiative. (2017). *The Refugee Crisis Through Statistics*. Recuperado de <https://www.esiweb.org/pdf/ESI%20-%20The%20refugee%20crisis%20through%20statistics%20-%2030%20Jan%202017.pdf> (última consulta: 12-06-2019).

12. Documentos del Estado español

Ministerio de Empleo y Seguridad Social. (2017). *Manual de gestión sobre el Sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional*. Recuperado de http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Subvenciones/AreaIntegracion/proteccion_internacional/manuales_comunes_gestion/documentos/Manual_de_Gestion_Sistema_acogida.pdf (última consulta: 12-06-2019).

Representación Permanente de España ante la Unión Europea. (2018). *Ficha Representación Permanente de España ante la UE sobre la reforma del SECA*. Recuperado de <https://es-ue.org/documentation/justicia-e-interior/> (última consulta: 12-06-2019).

Ministerio de Interior. (2017). *Llegadas de refugiados a España*. Recuperado de <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/161117-Cuadro%20de%20llegada%20de%20refugiados%20%20Espa%C3%B1a.pdf> (última consulta: 12-06-2019).

Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales. (2018). *Plan Anual normativo 2018*. Recuperado de <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:8efdb75e-5f29-4dab-9e5c-77b1bfa8ac67/PAN-2018.pdf> (última consulta: 12-06-2019).

Ministerio del Interior. (2018). *Folleto Ministerio del Interior Información para solicitantes de protección internacional*. Recuperado de http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201485/Informacion_solicitantes_Asilos_Espa%C3%B1a_ol_126160083.pdf/d8fb2cb4-9bc4-4a53-9032-628c02fe114 (última consulta: 12-06-2019).

13. Documentos del Defensor del Pueblo

Defensor del Pueblo. (2016). *Estudio sobre el asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*. Recuperado de https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/07/Asilo_en_Espa%C3%B1a_2016.pdf (última consulta: 12-06-2019).

Defensor del Pueblo. (2016). *Informe Anual 2017*. Recuperado de https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2018/03/Informe_anual_2017_vol.I.1_Gestion.pdf (última consulta: 12-06-2019).

14. Documentos de CEAR España

CEAR. (2016). *Informe 2016: Las personas refugiadas en España y Europa*. Recuperado de http://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/06/Informe_CEAR_2016.pdf (última consulta: 12-06-2019).

CEAR. (2017). *Informe 2017. Las personas refugiadas en España y Europa*. Recuperado de <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/06/Informe-Anual-CEAR-2017.pdf> (última consulta: 12-06-2019).

CEAR. (2018). *Informe 2018. Las personas refugiadas en España y Europa*. Recuperado de <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2018/06/Informe-CEAR-2018.pdf> (última consulta: 12-06-2019).

CEAR. (2016). *Testimonios para el compromiso con las personas refugiadas*. Recuperado de <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/07/libro-testimonios.pdf> (última consulta: 12-06-2019).

CEAR. (2019). *Información Útil*. Recuperado de <https://www.cear.es/persona-refugiada/informacion-util/> (última consulta: 12-06-2019).

15. Documentos del Gobierno Vasco

Gobierno Vasco. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. (2018). *Estrategia Vasca por la Inmigración*. Recuperado de http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/planes_estrategicos_inmigracio/es_planes/osoko%20bilkura%202013%2011%2011.pdf (última consulta: 12-06-2019).

- Gobierno Vasco. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. (2018). *V Plan de Actuación en el ámbito de la ciudadanía, interculturalidad e inmigración*. Recuperado de http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/planes_estrategicos_inmigracio/es_planes/adjuntos/vplaninterculturalidad.pdf (última consulta: 12-06-2019).
- Gobierno Vasco. Presidencia. Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación. (2017). *Plan de Convivencia y Derechos Humanos 2017-2020, Un objetivo de encuentro social, la opción por la empatía*. Recuperado de https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/9389/Plan_de_Convivencia_y_DDHH_.pdf (última consulta: 12-06-2019).
- Gobierno Vasco. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. (2017). *Documento marco del Gobierno Vasco para orientar de forma compartida la respuesta social, política, interinstitucional e interdepartamental a la crisis humanitaria que sufren las personas refugiadas en el Mediterráneo*. Recuperado de https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/9958/Documento_marco_cas.pdf?1499245610 (última consulta: 12-06-2019).
- Gobierno Vasco. Presidencia. Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación. (2018). *Memoria 2017 y Objetivos 2018 de las actuaciones del Gobierno Vasco ante la crisis humanitaria que sufren las personas refugiadas*. Recuperado de https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/10971/Refugiados_Memoria17_Objetivos18_cast.pdf?1517820972 (última consulta: 12-06-2019).
- Gobierno Vasco. Portavoz y Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno. (2017). *Documento sobre las transferencias pendientes*. Recuperado de [https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/10189/\(ANEXO_I\)_CAST_37_TRANSFERENCIAS_PENDIENTES_22-09-2017.pdf?1506014437](https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/10189/(ANEXO_I)_CAST_37_TRANSFERENCIAS_PENDIENTES_22-09-2017.pdf?1506014437) (última consulta: 12-06-2019).
- Gobierno Vasco. Portavoz y Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno. (2017). *Documentos sobre las transferencias realizadas*. Recuperado de [https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/10198/\(ANEXO_II\)_CAST_TRANSFERENCIAS_REALIZADAS_\(1993-2011\)_22-09-2017.pdf?1506064501](https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/10198/(ANEXO_II)_CAST_TRANSFERENCIAS_REALIZADAS_(1993-2011)_22-09-2017.pdf?1506064501) (última consulta: 12-06-2019).
- Gobierno Vasco. Portavoz y Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno. (2017). *Informe Completo, Documento Transferencias Pendientes*. Recuperado de [https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/10193/\(INFORMES\)_CAST_PONENCIA_AUTOGOBIERNO_22-09-2017_.pdf?1506014493](https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/10193/(INFORMES)_CAST_PONENCIA_AUTOGOBIERNO_22-09-2017_.pdf?1506014493) (última consulta: 12-06-2019).
- Gobierno Vasco. Departamento de Educación. (2016). *Plan de atención educativa al alumnado inmigrante en el marco de la escuela inclusiva e intercultural 2016-2020*. Recuperado de <https://www.irekia.euskadi.eus/es/debates/1098?stage=conclusions> (última consulta: 12-06-2019).
- Gobierno Vasco. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. (2017). *Plan Estratégico de Empleo 2017-2020*. Recuperado de http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/6199/es_2284/adjuntos/Plan%20Empleo_2017-2020.pdf (última consulta: 12-06-2019).
- Gobierno Vasco. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. (2012). *Plan Vasco de Inclusión Activa 2012-2016*. Recuperado de http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/6199/es_2284/adjuntos/plan_inclusion.pdf (última consulta: 12-06-2019).

- Gobierno Vasco. (2017). *Declaración 3 de abril de 2017 Pedimos y ofrecemos un compromiso*. Recuperado de https://www.irekia.euskadi.eus/uploads/attachments/9369/ADIERAZPENA.DECLARACION_Krisi_humanitariao.pdf?1491210962 (última consulta: 12-06-2019).
- Gobierno Vasco. Departamento de Educación. (2007). *Folleto sobre el sistema educativo vasco*. Recuperado de http://www.hezkuntza.ejGobierno Vasco.euskadi.eus/contenidos/informacion/dig_publicaciones_innovacion/es_diversid/adjuntos/17_aniztasuna_120/120007c_Pub_EJ_SistemaEducativo_cast.pdf (última consulta: 12-06-2019).
- Gobierno Vasco. Departamento de Educación. (2018). *Plan de Subvenciones del Departamento de Educación*. Recuperado de http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/pes_plana/es_def/adjuntos/PES_2018-DEduc_c.pdf (última consulta: 12-06-2019).
- Gobierno Vasco. Departamento de Educación. (2018). *Nota de prensa Gobierno Vasco, becas para estudios universitarios de las personas refugiadas*. Recuperado de <https://www.irekia.euskadi.eus/es/news/42171-gobierno-ayudara-las-personas-refugiadas-euskadi-que-deseen-cursar-estudios-universitarios-consejo-gobierno-2017> (última consulta: 12-06-2019).
- Gobierno Vasco. Departamento de Empleo y Políticas Sociales. (2017). *Plan de Subvenciones del Departamento de Empleo y Políticas Sociales*. Recuperado de <http://www.euskadi.eus/informacion/plan-estrategico-de-subsvenciones-2017-y-2018/web01-s2enple/es/> (última consulta: 12-06-2019).
- Gobierno Vasco. Presidencia. Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación. (2018). *Nota de prensa. Seminario para analizar los programas de acogida de personas refugiadas*. Recuperado de <https://www.irekia.euskadi.eus/es/news/45822-gobierno-vasco-participa-londres-seminario-para-analizar-los-programas-acogida-personas-refugiadas> (última consulta: 12-06-2019).

16. Documentos del Ararteko

- Ararteko. (2017). *El papel de las Comunidades Autónomas en la actual crisis de refugiados, apuntes para su análisis*. Recuperado de http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_4114_3.pdf (última consulta: 12-06-2019).
- Ararteko. (2017). *Declaración conjunta de los defensores del pueblo autonómicos ante la crisis humanitaria de los refugiados*. Recuperado de http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/4_4116_3.pdf (última consulta: 12-06-2019).
- Ararteko. (2010). *La situación de los servicios sociales de base en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Recuperado de http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/1_1941_3.pdf (última consulta: 12-06-2019).

17. Documentos de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

- UPV/EHU. (2015). *Documento informativo sobre las becas de la UPV/EHU para las personas refugiadas y las solicitantes de asilo*. Recuperado de <https://www.ehu.es/documents/2957893/9240162/Programa-Personas-refugiadas-y-solicitantes-de-asilo-EHU.pdf/862f67b7-6ae7-82fe-7976-5b61c5ddf6b1> (última consulta: 12-06-2019).

18. Documentos de Ikuspegi-Observatorio Vasco de la Inmigración

Ikuspegi. (2017). *Barómetro 2017, Percepciones y actitudes hacia la población de origen extranjero.* Recuperado de https://www.ikuspegi.eus/documentos/barometros/2017/bar_2017casOK.pdf (última consulta: 12-06-2019).

Ikuspegi. (2018). *Barómetro 2018, Percepciones y actitudes hacia la población de origen extranjero.* Recuperado de https://www.ikuspegi.eus/documentos/barometros/2018/bar_CAE_2018_CAS_web.pdf (última consulta: 12-06-2019).

19. Documentos de la Comunidad Autónoma de Cataluña

Generalitat de Catalunya. (2017). *Programa catalán de refugio.* Recuperado de <http://web.gencat.cat/es/actualitat/detall/Programa-catala-de-refugi> (última consulta: 12-06-2019).

Generalitat de Catalunya. Departamento de Salud. (2016). *Protocolo para la atención en salud mental de las personas refugiadas acogidas en Cataluña.* Recuperado de <https://www.comb.cat/Upload/Documents/7112.PDF> (última consulta: 12-06-2019).

20. Documentos de organizaciones sociales vascas

CEAR Euskadi. (2018). *Mapa de Salud Integral elaborado por KULA SAREA y CEAR Euskadi.* Recuperado de <http://www.cear-euskadi.org/mapadesalud.pdf> (última consulta: 12-06-2019).

Derecho a la asistencia sanitaria en Euskadi. Recuperado de <http://www.mugak.eu/system/resources/BAhb-BlsHOGZmSSIsMjAxMy8wNS8yMi8xMl8xNV8zNi81MTBjU2FuSW5pbWlncmEucGRmBjoGRVQ/SanInimigra.pdf> (última consulta: 12-06-2019).

CEAR Euskadi. (2019). *Acogida de personas refugiadas.* Recuperado de <https://www.cear-euskadi.org/que-hacemos/acogida-de-personas-refugiadas/> (última consulta 12-06-2019).

CEAR. (2017). *Historias de refugio en colaboración con CEAR y El Diario.* Recuperado de <https://branded.eldiario.es/historias-refugio-cear/> (última consulta: 12-06-2019).

Cruz Roja Bizkaia. (2017). *Cruz Roja atendió en Euskadi a 518 personas solicitantes de asilo y refugio en 2017.* Recuperado de <https://www.cruzrojabiszkaia.org/es/cruz-roja-atendio-en-euskadi-a-518-personas-solicitantes-de-asilo-y-refugio-en-2017/> (última consulta: 12-06-2019).

ACCEM. (2019). *Accem y las personas refugiadas.* Recuperado de <https://www.accem.es/refugio/accem-y-las-personas-refugiadas/> (última consulta: 12-06-2019).

21. Documentos del Ayuntamiento de Barakaldo

Ayuntamiento de Barakaldo. (2019). *Guía de Recursos de Barakaldo.* Recuperado de <https://www.barakaldo.eus/portal/web/accion-social/guia-de-recursos-on-line-estoy-en-barakaldo-y-necesito> (última consulta: 12-06-2019).

22. Documentos del Ayuntamiento de Barcelona

- Ayuntamiento de Barcelona. (2019). *Guía de acogida de Barcelona*. Recuperado de <https://ajuntament.barcelona.cat/novaciutadania/> (última consulta: 12-06-2019).
- Ayuntamiento de Barcelona. (2019). *Declaración Barcelona como ciudad refugio*. Recuperado de <https://ciutatrefugi.barcelona/> (última consulta: 12-06-2019).
- Ayuntamiento de Barcelona. (2019). *Programa NAUSICUS*. Recuperado de <https://ciutatrefugi.barcelona/ca/noticia/barcelona-amplia-a-100-places-el-programa-municipal-dacollida-per-a-sollicitants-dasil> (última consulta: 12-06-2019).

23. Documentos del Ayuntamiento de Bilbao

- Ayuntamiento de Bilbao. (2019). *Guía de Recursos multilingüe Ayuntamiento de Bilbao*. Recuperado de http://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=BIO_Servicio_FA&cid=3007514299&language=es&pageid=3000058853&pagenome=Bilbaonet%2FBIO_Servicio_FA%2FBIO_Servicio (última consulta: 12-06-2019).

24. Documentos del Ayuntamiento de Getxo

- Ayuntamiento de Getxo. (2019). *Guía de Recursos Ayuntamiento de Getxo*. Recuperado de <https://www.getxo.eus/kaixo/> (última consulta: 12-06-2019).

25. Artículos de prensa

- Ordaz, P. (4 de octubre de 2015). *Italia niega a los países receptores de refugiados que los seleccionen 'in situ'*. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2015/10/04/actualidad/1443994476_751154.html (última consulta: 12-06-2019).
- Sánchez, Á. (7 de marzo de 2017). *La justicia europea permite a los Estados denegar visados humanitarios*. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2017/03/07/actualidad/1488881493_200155.html (última consulta: 12-06-2019).
- Delle Femmine, L. (24 de octubre de 2018). *Cuando se acoge bien, pero se integra mal*. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2018/04/06/actualidad/1523030620_438323.html (última consulta: 12-06-2019).
- Carmona, M.J. (23 de abril de 2017). *Los obstáculos con los que se chocan los refugiados para alquilar un piso en España*. *El Diario*. Recuperado de https://www.eldiario.es/desalambre/obstaculos-refugiados-alquilar-piso-Espana_0_635537131.html (última consulta: 12-06-2019).
- Azumendi, E. (27 de mayo de 2018). *Se busca piso para refugiado*. *El Diario*. Recuperado de https://www.eldiario.es/norte/euskadi/busca-piso-refugiado_0_775172994.html (última consulta: 12-06-2019).
- EFE. (16 de junio de 2017). *Euskadi registró 500 solicitudes de asilo en 2016, el triple que en 2015*. *El Mundo*. Recuperado de <https://www.elmundo.es/pais-vasco/2017/06/16/59441def46163f3a048b45ed.html> (última consulta: 12-06-2019).

Ambrosi, E. (28 de junio de 2017). *Migration: A safe investment in humanity*. Euractiv. Recuperado de <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/opinion/migration-a-safe-investment-in-humanity/> (última consulta: 12-06-2019).

Gouliamaki, L. (6 de enero de 2016). *Why the EU's refugee relocation policy is a flop*. Politico. Recuperado de <https://www.politico.eu/article/why-eu-refugee-relocation-policy-has-been-a-flop-frontex-easo-med/> (última consulta: 12-06-2019).

Alemania restablece controles fronterizos ante colapso por llegada masiva de refugiados. *La Tercera*. Recuperado de <https://www.latercera.com/noticia/alemania-restablece-controles-fronterizos-ante-colapso-por-llegada-masiva-de-refugiados/> (última consulta: 12-06-2019).

Anuncibay, R. y Plaza, A. (18 de junio de 2016). *Los choques culturales con los inmigrantes son salvable actuando con un poco de responsabilidad*. Noticias de Gipuzkoa. Recuperado de <http://www.noticiasdegipuzkoa.eus/2016/06/18/sociedad/los-choques-culturales-con-los-inmigrantes-son-salvables-actuando-con-un-poco-de-responsabilidad> (última consulta: 12-06-2019).

Redacción Pressdigital. (3 de septiembre de 2015). *El niño sirio muerto en la playa se llamaba Aylan Kurdi y tenía tres años*. Press Digital. Recuperado de <https://www.pressdigital.es/texto-diario/mostrar/308942/nino-sirio-muerto-playa-llamaba-aylan-kurdi-tenia-tres-anos> (última consulta: 12-06-2019).

Sierra, R. (5 de octubre de 2015). *Las 5 historias de refugiados sirios que nos han llegado al corazón*. Quien. Recuperado de <https://www.quien.com/politica/2015/10/05/las-5-historias-de-refugiados-sirios-que-nos-han-llegado-al-corazon> (última consulta: 12-06-2019).

Borra, R. (6 de octubre de 2015). *¿Qué significan los “hot spots”?* Rebelión. Recuperado de <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=204120> (última consulta: 12-06-2019).

Sánchez, C.M. (27 de septiembre de 2015). *Refugiados: ¿qué pasa cuando llegan aquí?* XL Semanal. Recuperado de <https://www.xlsemanal.com/actualidad/20150927/refugiados-pasa-cuando-llegan-8894.html> (última consulta: 12-06-2019).

26. Otros documentos

Mediterranean Hope. (2017). *The story of Fadi rescued by the humanitarian corridors*. Recuperado de <https://www.mediterraneanhope.com/corridoi-umanitari/the-story-of-fadi-rescued-by-humanitarian-corridors-1848> (última consulta: 12-06-2019).

Programa de patrocinio privado Gobierno de Canadá. Recuperado de <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/guide-private-sponsorship-refugees-program.html> (última consulta: 12-06-2019).

IFRI. (2016). *Programa Making of Citizenship*. Recuperado de https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/fiche_information_-_making_of_citizenship.pdf (última consulta: 12-06-2019).

Gobierno de Aragón. Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales. (2018). *Protocolo de acogida de personas de protección internacional de Aragón*. Recuperado de https://transparencia.aragon.es/sites/default/files/documents/protocolo_de_acogida_proteccion_internacional_en_aragon_.enero_2016.pdf (última consulta: 12-06-2019).

Comisión Europea. (2017). Marco de Asociación en materia de Migración: La gestión conjunta de la migración arroja resultados positivos. Recuperado de https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_17_3091 (última consulta: 12-06-2019).

27. Jurisprudencia citada

Tribunal Europeo de Derechos Humanos

STEDH *N.D y N.T c. España*, 3 de octubre de 2017.

STEDH *Khalifia y otros c. Italia*, Gran Sala, 15 de diciembre de 2016.

STEDH *HIRSI JAMAA y otros c. Italia*, Gran Sala, 23 de febrero de 2012.

STEDH *MSS c. Bélgica y Grecia*, Gran Sala, 21 de enero de 2011.

STEDH *Sultani c. Francia*, Gran Sala, 20 de septiembre de 2007.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea

STJUE República Eslovaca y Hungría contra Consejo de la Unión Europea (C-643/15 y C-647/15), Gran Sala, 6 de septiembre de 2017.

STJUE, X y X contra État belge (C-638/16), Gran Sala, 7 de marzo de 2017.

STJUE, Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers contra Selver Saciri y otros (C-79/13), Sala Cuarta, 27 de febrero de 2014.

STJUE N.S contra Secretary of State for the Home Department (C-411/10), Gran Sala, 21 de diciembre de 2011.

STJUE M. E. y otros contra Refugee Applications Commissioner y Minister for Justice, Equality and Law Reform (C-493/10), Gran Sala, 21 de diciembre de 2011.

STJUE, Aydin Salahadin Abdulla y otros contra Bundesrepublik Deutschland (C-175/08), Gran Sala, de 2 de marzo de 2010.

Conclusiones Abogada General Sharpston, Comisión contra Polonia, Hungría y República Checa, (Asuntos acumulados C-715/17, 718/17 y 719/17), 31 de octubre de 2019.

Tribunal Constitucional

STC 53/2002, de 27 de febrero de 2002.

Tribunal Supremo

STS 2546/2018 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, 9 de julio de 2018.



STS 5156/2016 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, 28 de noviembre de 2016.

STS 1182/2016 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, 16 de marzo de 2016.

STS 124/2016 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, 25 de enero de 2016.

STS 5908/2012 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, 21 de septiembre de 2012.