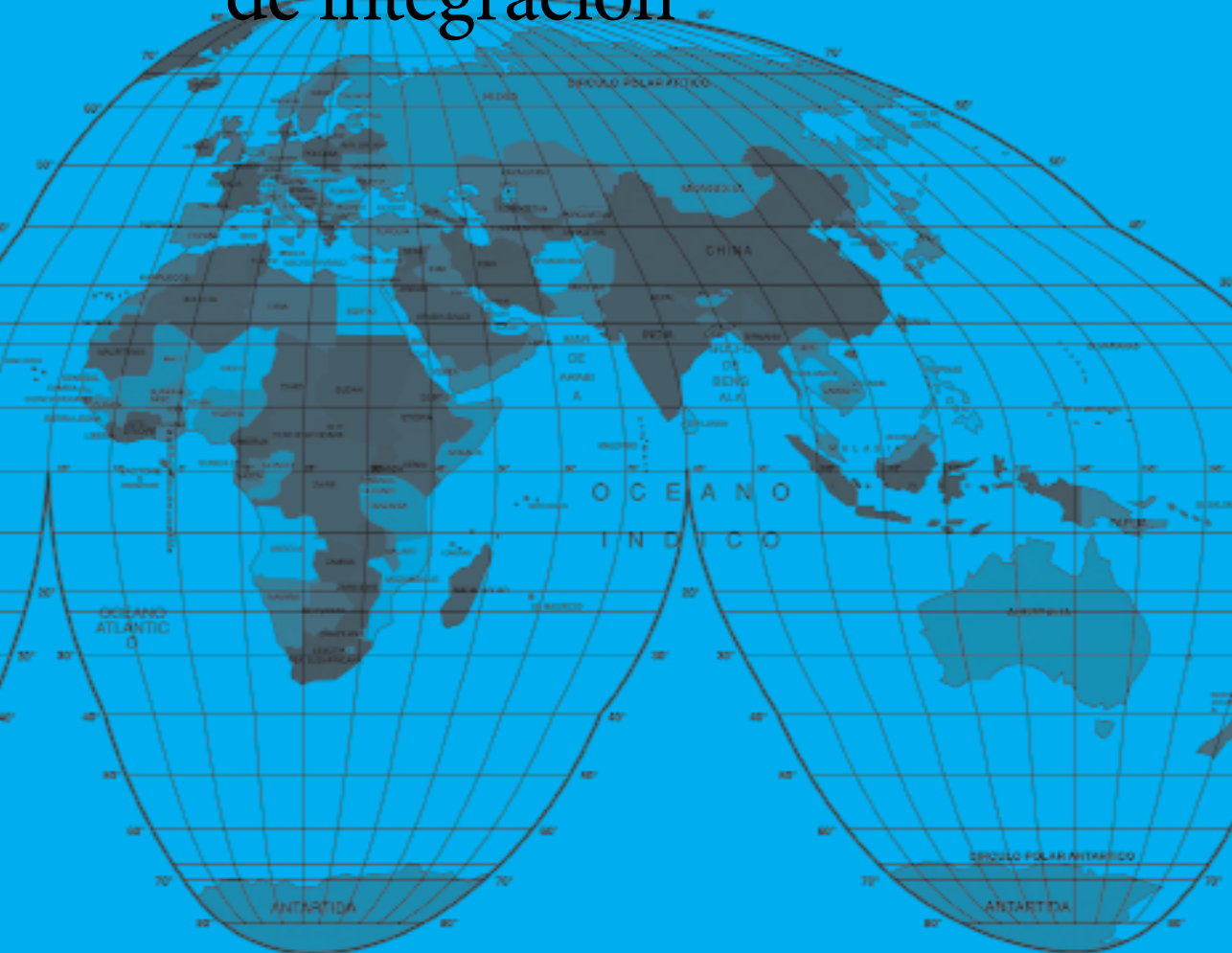


Encarnación La Spina, Trinidad L. Vicente,
Dolores Morondo y Gorka Urrutia

La población refugiada en Bizkaia y su proceso de integración



LA POBLACIÓN REFUGIADA EN BIZKAIA Y SU PROCESO DE INTEGRACIÓN

Encarnación La Spina

Trinidad L. Vicente

Dolores Morondo

Gorka Urrutia



© Diputación Foral de Bizkaia, 2017

© Autoría: Encarnación La Spina, Trinidad L. Vicente, Dolores Morondo y Gorka Urrutia

Derechos de autoría: *La población refugiada en Bizkaia y su proceso de integración* es una publicación de acceso abierto, lo que significa que es de libre acceso en su integridad. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales y según lo previsto por la ley, sin la previa autorización de la Editorial o las personas autoras, siempre que la obra original sea debidamente citada y cualquier cambio en el original esté claramente indicado. Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito de quienes ostentan los derechos de autoría.

Coordinación técnica: Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe

ISBN: 978-84-7752-627-8

Depósito legal: BI-1755-2017

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| Agradecimientos | 9 |
| Abreviaturas y glosario | 11 |
| 0. Planteamiento de la investigación | 17 |
| 1. Objetivos del estudio..... | 20 |
| 2. Metodología de investigación..... | 21 |
| 1. Diagnóstico de situación en cifras. De la Unión Europea a Bizkaia | 25 |
| 1.1. Situación en la UE..... | 27 |
| 1.1.1. Algunos datos sobre resolución de solicitudes de protección internacional..... | 36 |
| 1.1.2. Algunos datos sobre programas de reubicación temporal y reasentamiento..... | 38 |
| 1.2. Situación en España..... | 41 |
| 1.2.1. Datos sobre las solicitudes de protección internacional..... | 41 |
| 1.2.2. Algunos datos sobre la concesión del estatuto de protección internacional..... | 47 |
| 1.2.3. Algunos datos sobre programas de reubicación temporal y reasentamiento..... | 56 |
| 1.3. Situación en Euskadi..... | 57 |
| 1.4. Situación en Bizkaia..... | 60 |

| | |
|---|------------|
| 2. Directrices jurídico-políticas sobre la acogida e integración de la población refugiada..... | 63 |
| 2.1. El sistema de acogida e integración de la población refugiada en la Unión Europea..... | 68 |
| 2.1.1. Las condiciones mínimas de acogida e integración previstas en la Directiva 2013/33/UE y la Directiva 2011/95/UE..... | 73 |
| 2.1.2. La aplicación de las condiciones mínimas de acogida e integración en perspectiva comparada..... | 81 |
| 2.2. El sistema de acogida e integración de la población refugiada en el Estado español..... | 105 |
| 2.2.1. Implicaciones jurídicas de la acogida e integración según la Ley 12/2009..... | 109 |
| 3. Implementación de los procesos de acogida e integración de la población refugiada..... | 123 |
| 3.1. Algunos apuntes sobre buenas prácticas en los procesos de acogida e integración en perspectiva comparada..... | 125 |
| 3.2. La acogida e integración de la población refugiada en las CCAA: especial referencia a Euskadi..... | 129 |
| 3.3. La acogida e integración de la población refugiada en Bizkaia..... | 139 |
| 3.3.1. La acogida de la población solicitante de protección internacional en Bizkaia..... | 139 |
| 3.3.1.1. Llegada y primera fase (6 meses)..... | 139 |
| 3.3.2. La integración de la población solicitante de protección internacional en Bizkaia..... | 153 |
| 3.3.2.1. Empleo..... | 155 |
| 3.3.2.2. Conocimiento de los idiomas oficiales en la CAPV..... | 160 |
| 3.3.2.3. Formación profesional y homologación de títulos..... | 164 |
| 3.3.2.4. Escolarización de menores..... | 166 |
| 3.3.2.5. Vivienda..... | 170 |

| | |
|---|------------|
| 3.3.2.6. Apoyo social y red relacional..... | 171 |
| 3.3.2.7. Servicios sociales..... | 174 |
| 3.3.2.8. Sensibilización..... | 178 |
| 3.3.2.9. Planes de futuro: quedarse en Bizkaia..... | 180 |
| 3.3.2.10. Programa Goihabe..... | 181 |
| 4. Balance de resultados..... | 191 |
| 4.1. Debilidades y amenazas del proceso de acogida e integración en Bizkaia..... | 193 |
| 4.1.1. Algunas debilidades y amenazas en la fase de llegada y acogida de la población refugiada..... | 194 |
| 4.1.2. Algunas debilidades y amenazas en la fase de integración y autonomía de la población refugiada..... | 195 |
| 4.2. Fortalezas y oportunidades del proceso de acogida e integración en Bizkaia..... | 196 |
| 5. Conclusiones y recomendaciones..... | 199 |
| 5.1. Conclusiones..... | 201 |
| 5.2. Recomendaciones..... | 203 |
| Bibliografía..... | 209 |

Agradecimientos

Los resultados recogidos en este informe-estudio no habrían sido posibles sin la financiación obtenida dentro de la convocatoria Bizkailab "Think Tank 2016: Derechos Humanos y Cooperación" ref. 2016-0000210 y la dedicación de los miembros del equipo de investigación del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe de la Universidad de Deusto: Encarnación La Spina¹, Trinidad L. Vicente, Gorka Urrutia y Dolores Morondo. Además, querríamos agradecer el apoyo y disponibilidad de las diferentes instituciones y entidades colaboradoras contactadas en el curso de la investigación (Diputación Foral de Bizkaia, Gobierno Vasco, diferentes municipios de Bizkaia, CEAR-Euskadi, Fundación Ellacuria, Cruz Roja y Cáritas). Sin su ayuda no habría sido posible el desarrollo de esta investigación y tampoco la toma de contacto con las personas solicitantes de protección internacional que desinteresadamente han compartido su experiencia y han confiado en este proyecto, y a las que agradecemos de forma especial su participación en este estudio. De igual modo, querríamos hacer extensible nuestro agradecimiento a las personas que nos han dado apoyo técnico durante el diseño de la investigación y que han tenido una participación directa en la misma. Entre otras cabe destacar a Angie A. Larenas Álvarez (en la ejecución del trabajo de campo), la colaboración de Juan Iglesias Martínez de la Universidad de Comillas, de Ainhoa González Pérez (en la elaboración de mapas y sistematización de datos) y de Isabel Lamas (en la edición y maquetación del presente trabajo).

¹ Programa de contratos de formación posdoctoral de Ministerio de Economía y Competitividad con referencia FPDI-2013-16413.

Abreviaturas y glosario

ABREVIATURAS

| | |
|-----------------|--|
| ACCEM | Asociación Comisión Católica Española de Migraciones |
| ACNUR | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados |
| ACNUDH | Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos |
| AI | Amnistía Internacional |
| AIDA | Asylum Integration Database |
| CA | Comunidad Autónoma |
| CAR | Centro de Acogida a Refugiados |
| CCAA | Comunidades autónomas |
| CDFUE | Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea |
| CEAR | Comisión Española de Ayuda al Refugiado |
| CEDH | Convenio Europeo de Derechos Humanos |
| CETI | Centro de Estancia Temporal para Inmigrantes |
| CEPAIM | Consortio de Entidades para la Acción Integral con Inmigrantes |
| CIAR | Comisión Interministerial de Asilo y Refugio |
| CIE | Centro de Internamiento de Extranjeros |
| CRAI | Centro de Recursos del Sistema Nacional de Acogida de Solicitantes y Beneficiarios de Protección Internacional |
| CRE | Cruz Roja Española |
| EASO | Oficina Europea de Apoyo al Asilo |
| ECRE | Consejo Europeo para los Refugiados y Exiliados |
| EMN | European Migration Network |
| EUDEL | Euskadiko Udalen Elkarte/Asociación de Municipios Vascos |
| EUROSTAT | Oficina Europea de Estadística |
| FAMI | Fondo de Asilo, Migración e Integración |
| FEMP | Federación Española de Municipios y Provincias |

| | |
|----------------|---|
| FRONTEX | Agencia europea de la guardia de fronteras y costas |
| FRA | European Union Agency for Fundamental Rights |
| FSE | Fondo Social Europeo |
| FTA | First Time Applicants |
| IMSERSO | Instituto de Mayores y Servicios Sociales |
| INEM | Instituto Nacional de Empleo |
| MENA | Menores Migrantes No Acompañados |
| MEYSS | Ministerio de Empleo y Seguridad Social |
| MIPEX | Migrant Integration Policy Index |
| LOEX | Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social |
| OAR | Oficina de Asilo y Refugio |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos |
| OIM | Organización Internacional para las Migraciones |
| ONU | Organización de Naciones Unidas |
| PSA | Public Service Agreement |
| SAI | Sistema de Acogida integral e Integración |
| SECA | Sistema Europeo Común de Asilo |
| SPI | Solicitante de Protección Internacional |
| TEDH | Tribunal Europeo de Derechos Humanos |
| TFUE | Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea |
| TJUE | Tribunal de Justicia de la Unión Europea |
| UE | Unión Europea |
| UTS | Unidades de Trabajo Social |

GLOSARIO

- **MIGRANTE INTERNACIONAL:**
cualquier persona que se encuentre residiendo en un Estado distinto al de su nacimiento. Incluye a las personas migrantes que tienen la intención de trasladarse de forma permanente o temporal, tanto a las que se trasladan de manera regular como a las que lo hacen en situación administrativa irregular (ACNUDH).

- **FLUJOS MIXTOS:**
movimientos de población complejos, incluidos las personas refugiadas, solicitantes de asilo, migrantes económicas y otras personas migrantes (OIM).

- **MIGRANTES HUMANITARIOS:**
solicitantes de asilo y personas refugiadas, como a quien ha recibido otro tipo de protección. Esto incluye a las personas reubicadas a través de los programas humanitarios del ACNUR o en algunos países como Australia, Canadá y los Estados Unidos, a través de “sponsorship” privados (OCDE 2006).

- **POBLACIÓN REFUGIADA:**
referencia genérica que incluye a los diferentes solicitantes de protección internacional, con independencia de si finalmente ha sido o no concedido el concreto estatuto de protección internacional.

- **PERSONA SOLICITANTE DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL O DE ASILO:**
persona que solicita cualquiera de los dos estatutos en la UE: refugiado o de protección subsidiaria. Primero debe analizarse si reúne condiciones para ser reconocida como persona refugiada (pues es un estatuto algo más garantista) y si no lo fuera, se estudia su condición de persona en protección subsidiaria. Ambos estatutos tienden a equipararse cada vez más tras las últimas reformas del SECA en la UE.

- **ESTATUTO DE PROTECCIÓN TEMPORAL:**
se activa en caso de desplazamientos masivos y la protección temporal puede durar hasta tres años pero antes de extinguirse se debe proceder al estudio individualizado (Directiva de protección temporal).

PROGRAMAS DE REUBICACIÓN TEMPORAL: grupos de personas solicitantes de protección internacional que han entrado en el territorio de la Unión Europea por las los *hotspots* de las costas de Grecia o Italia, en su mayoría originarios o procedentes de Siria.

PROGRAMA DE REASENTAMIENTO: transferencia o reubicación de una persona refugiada del país donde buscó protección a un tercer país que ha aceptado admitirla. Esta circunstancia puede deberse a diversos motivos: que el primer país niegue los derechos básicos a las personas refugiadas; que las autoridades no quieran o no puedan proporcionarles una protección eficaz; o que su vida corra peligro en dicho país o su libertad se vea amenazada. El reasentamiento depende de la voluntad del tercer Estado.

- **PERSONA CON ESTATUTO DE REFUGIADO:**
toda persona con temores fundados de persecución por su raza, religión, nacionalidad, pertenencia al grupo social u opinión política (que logra salir del país de persecución, solicita protección y no incurre en causas de exclusión). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobada 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.

- **PERSONAS CON ESTATUTO DE PROTECCIÓN SUBSIDIARIA**
quienes posean riesgo real de sufrir la condena a pena muerte o su ejecución; tortura, tratos inhumanos o degradantes o “amenazas graves contra la vida o integridad de civiles motivadas por la violencia indiscriminada, conflicto internacional o interno” (si logran salir del país de persecución, solicitan protección y no incurren en causas de exclusión).

0. Planteamiento de la investigación

Las dimensiones de la llamada crisis migratoria en Europa han reactualizado la agenda de investigación sobre migraciones y asilo en búsqueda de soluciones duraderas para la acogida de la población refugiada en sociedades plurales. La crisis europea del sistema de asilo no solo ha puesto en evidencia la necesidad de coordinar mayormente en términos cualitativos los procesos de integración y acogida, sino también está siendo una ventana de oportunidad para introducir cambios y mejoras de lo global a lo local.

En el reciente proceso de reforma del sistema de asilo, la Comisión Europea insiste que los Estados miembros apliquen no sólo las normas mínimas sobre las condiciones materiales de acogida, sino también que actualicen planes de contingencia para garantizar una capacidad de acogida suficiente y adecuada especialmente para potenciales grupos vulnerables con necesidades específicas como menores no acompañados, mujeres víctimas de trata, etc.

En esta esfera de acción determinada por la Unión Europea, los primeros retos que plantea la gestión de la integración y acogida son atendidos en contextos locales específicos como las ciudades, las provincias y las regiones. A diferencia de otros colectivos inmigrantes, las personas refugiadas, como parte de este grupo, no han sido consideradas debidamente pese a tener necesidades específicas debido a la pérdida de la protección de su país; sus experiencias de persecución o de conflicto armado; sus dificultades particulares para obtener la documentación, y la separación y pérdida de la familia.

De este modo, la integración de las personas solicitantes de asilo y refugiadas es un ámbito prioritario de acción para las diferentes autoridades locales, que en definitiva van a ser quienes deben afrontar los desafíos diarios así como los conflictos de convivencia que pueden originarse dada la proyección y múltiples dimensiones de la integración a largo plazo.

Esta realidad compleja y la complicada coordinación entre las diferentes administraciones competentes son una cuestión relevante para el desarrollo de las políticas de la acogida y posterior proceso de integración de las personas solicitantes de asilo y refugiadas en Bizkaia. No en vano, durante el periodo 2015-2016 las solicitudes de asilo tramitadas en Euskadi fueron 163, aunque la mayoría de las mismas fueran tramitadas en Bizkaia (132), seguido de Gipuzkoa (17) y Álava (14).

La integración y la acogida en Bizkaia son campos específicos de análisis por explorar donde el conocimiento acumulado, aunque creciente, presenta todavía lagunas de estudio y observación sobre uno de los puntos menos armonizados y deficitarios de las políticas migratorias europeas. De hecho, siguen existiendo múltiples interrogantes sobre las trayectorias

complejas de dichas personas migrantes forzosas, así como pocos indicadores que evalúen de forma crítica la capacidad de los dispositivos, los mecanismos de protección y las medidas que desde la administración pública y la sociedad civil se llevan a cabo para acompañarlas. En cualquier caso, se trata de una realidad de estudio de capital importancia dado que dichos procesos de acogida e integración influirán decisivamente en su incorporación a nuestra sociedad y, finalmente, en la consideración pública del fenómeno.

El estudio **“La población refugiada en Bizkaia y su proceso de integración”** se inserta en este contexto social y de investigación, tratando de sumarse a la masa crítica existente sobre la cuestión, y de revelar así nuevas realidades abriendo futuras áreas de intervención social en Bizkaia. Esta investigación se enmarca dentro de la convocatoria de proyectos de investigación Bizkailab "Think Tank 2016: Derechos Humanos y Cooperación", y ha sido liderado desde el **Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe** por un equipo de trabajo formado por los doctores Encarnación La Spina, Trinidad L. Vicente, Gorka Urrutia y Dolores Morondo. El ámbito específico de estudio del proyecto ha sido el análisis de los diferentes procesos de acogida e integración de la población refugiada en el territorio foral de Bizkaia.

A tal propósito, tras una revisión exhaustiva de las directrices jurídico-políticas y la implementación de los programas de acogida e integración, en clave propositiva se tratará de aportar parámetros óptimos y herramientas cualitativas para garantizar la acogida y la integración efectivas de las personas refugiadas de forma más acorde a la realidad de Europa y sus contextos sociales plurales.

1. Objetivos del estudio

1) Analizar los procesos de acogida e integración de las personas solicitantes de asilo y refugiadas en Bizkaia.

1.1 Revisar el marco teórico existente considerando los desafíos y las respuestas de las políticas europeas de crisis para las personas refugiadas.

1.2 Recopilar datos sobre los diferentes mecanismos de gestión de la acogida e integración en el Territorio de Bizkaia

2) Identificar los diferentes procesos de integración en función de variables sociales, demográficas y migratorias.

2.1 Comparar esos procesos de integración con los seguidos por otras personas migrantes internacionales con características similares en Bizkaia.

2.2 Explorar las diferentes situaciones de vulnerabilidad existentes y los procesos específicos previstos.

3) Elaborar un examen DAFO de los mecanismos de integración y acogida para la población refugiada en Bizkaia.

3.1 Detectar los principales obstáculos, problemáticas y déficits del proceso de integración y acogida en Bizkaia.

3.2 Proponer buenas prácticas y medidas de actuación que conduzcan a la mejora de dichos procesos de acogida e integración.

2. Metodología de investigación

Este estudio se ha apoyado en varios métodos y técnicas de investigación. En primer lugar se ha realizado una revisión y análisis de la literatura especializada en torno a la temática de las personas solicitantes de protección internacional, desde el ámbito internacional hasta nuestro entorno más cercano. También se ha llevado a cabo un análisis descriptivo de la población solicitante de asilo, a partir de fuentes estadísticas secundarias, principalmente del ACNUR, Eurostat o del Ministerio de Interior español.

La principal metodología utilizada en este estudio es, no obstante, de carácter cualitativo, basada concretamente en entrevistas en profundidad semiestructuradas. Por una parte, se han recabado los relatos de ocho personas residentes en Bizkaia que han solicitado protección internacional (cinco mujeres y tres hombres), que nos han dado a conocer sus motivos, sus propias experiencias, su vivencia migratoria de carácter familiar y sus valoraciones y expectativas del proceso de solicitud de asilo que han vivido o están viviendo.

Los criterios de selección de las personas que han participado en esta fase del estudio han sido diversos, con el objeto de lograr una muestra variada y heterogénea. Así, se tuvieron en cuenta variables como el sexo, la edad, el lugar de origen, el tipo de hogar al que pertenecen (nuclear, extenso, monoparental...), el tipo de proceso migratorio (personas que han viajado solas, personas que han viajado acompañadas, con o sin sus descendientes...), el tiempo de estancia en Bizkaia, o su heterogeneidad

desde el punto de vista de su situación familiar, educativa, social, laboral y económica.

Tabla 1. Perfil de las personas solicitantes de protección internacional

| Personas solicitantes de protección internacional | | | |
|---|------|-------------------|---------------------------------|
| Sexo | Edad | Nacionalidad/País | Estudios/Trabajo |
| Hombre | 45 | Yemen | Profesor Universitario |
| Hombre | 35 | Ucrania | Militar |
| Hombre | 46 | Venezuela | Estudios superiores/Comerciante |
| Mujer | 35 | Pakistán | Maestra |
| Mujer | 22 | El Salvador | Estudiante universitaria |
| Mujer | 34 | Kurdistán | Bachiller/Negocio familiar |
| Mujer | 46 | El Salvador | Bachiller/Ayuntamiento |
| Mujer | 41 | Venezuela | Empresaria y cargo público |

Fuente: Elaboración propia.

Con estas personas hemos indagado temas relacionados con su proceso migratorio en Bizkaia, tales como la planificación de su emigración, su trayectoria en la solicitud de asilo, su integración socio-laboral en destino, sus relaciones familiares, sus expectativas de futuro, etc.

El contacto con estas personas se realizó a través de diferentes vías, como son las organizaciones no gubernamentales que apoyan a las personas solicitantes de protección internacional, o de relaciones interpersonales. Estas entrevistas se llevaron a cabo en los lugares elegidos por las propias personas informantes. Algunas de ellas prefirieron mantenerlas en la sede de alguna asociación, mientras que otras optaron por la propia sede del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de

Deusto. Esta parte del trabajo cualitativo se desarrolló en diciembre de 2016.

Por otra parte, esta metodología cualitativa ha sido completada con otras doce entrevistas en profundidad mantenidas con catorce personas expertas (en dos entrevistas han participado dos personas informantes), conocedoras de primera mano, por su propio desarrollo profesional, de la realidad de las personas solicitantes de protección internacional desde diferentes ámbitos. Concretamente se ha entrevistado a seis representantes de cuatro organizaciones encargadas de la acogida y/o integración de personas solicitantes de asilo en Bizkaia, tres personas técnicas de inmigración en el ámbito municipal, una representante de Eudel, dos personas del Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco, otra del Departamento de Educación del Gobierno Vasco, y otra persona del Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad de la Diputación Foral de Bizkaia. Estas entrevistas en profundidad han sido realizadas a lo largo del mes de noviembre y diciembre de 2016, en aquellos lugares indicados por sus propios protagonistas.

Más allá de las dificultades idiomáticas presentes en el caso de algunas personas solicitantes de protección internacional, en general todas las personas entrevistadas en la realización de este estudio han respondido muy positivamente y han accedido a proporcionarnos la información solicitada, por lo que desde estas líneas agradecemos muy profundamente su amable colaboración.

Tanto en el caso de las personas solicitantes de protección internacional como de las personas expertas, todas las entrevistas han sido grabadas, previa solicitud de permiso a las personas informantes, a quienes también se les ha garantizado total confidencialidad. En cumplimiento de esta promesa, hemos tomado alguna medida para asegurar su anonimato, como es la modificación de algunos de sus datos básicos (generalmente nombres) que podrían llevar a su identificación. Al hacerlo, no obstante, hemos tenido especial esmero para evitar que dichas modificaciones pudieran influir en el resultado de esta investigación.

Tras la realización de las entrevistas, nos dedicamos a la ardua tarea de transcribir, resumir, condensar, agrupar, describir y relacionar la extensa información suministrada, comparándola con otros estudios e investigaciones que versan sobre el tema, procurando que nada relevante quedara al margen.

Finalmente, antes de concluir con este apartado metodológico, queremos resaltar que este estudio pretende ser tan solo una primera aproximación a la realidad de las personas solicitantes de protección internacional en Bizkaia. Y es que el seguimiento de esta realidad, así como del impacto de los programas recientemente puestos en marcha, o la

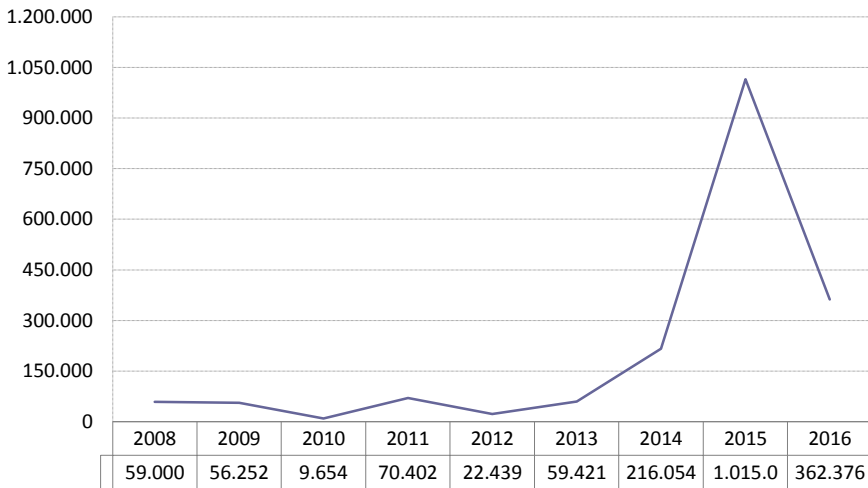
ampliación de la muestra de personas implicadas en estos procesos se nos antoja imprescindible para alcanzar los objetivos centrales de este estudio, como son el análisis de los procesos de acogida e integración de las personas solicitantes de asilo y refugiadas en Bizkaia, la identificación de los diferentes procesos de integración en función de variables sociodemográficas y migratorias, así como la propuesta de medidas de mejora de dichos procesos de acogida e integración.

1. Diagnóstico de situación en cifras: de la UE a Bizkaia

1.1. Situación en la UE

A lo largo de 2014 y 2015 la Unión Europea ha constatado un espectacular incremento de los flujos migratorios, con una presencia muy pronunciada de personas en busca de protección y asilo. Las cifras de cruce ilegal de fronteras de la UE también ha aumentado en el mismo periodo alcanzando el récord de 280.000 detecciones (FRONTEX, 2015). Este aumento de los flujos hacia la UE es el resultado de la sobrecarga de las capacidades de acogida de los países vecinos y del ACNUR, a consecuencia de cinco años de guerra civil en Siria y de la ofensiva del Estado Islámico. El ACNUR ha constatado que las llegadas por mar en 2015 superaron el millón de personas (1.015.078, de las cuales un 60% eran hombres, un 16% mujeres y un 24% niños), alertando de que un número muy elevado de personas todavía están intentando llegar a Europa (ACNUR, 2016).

Gráfico 1. Llegadas a la UE desde el Mediterráneo, 2008-2016. Datos absolutos



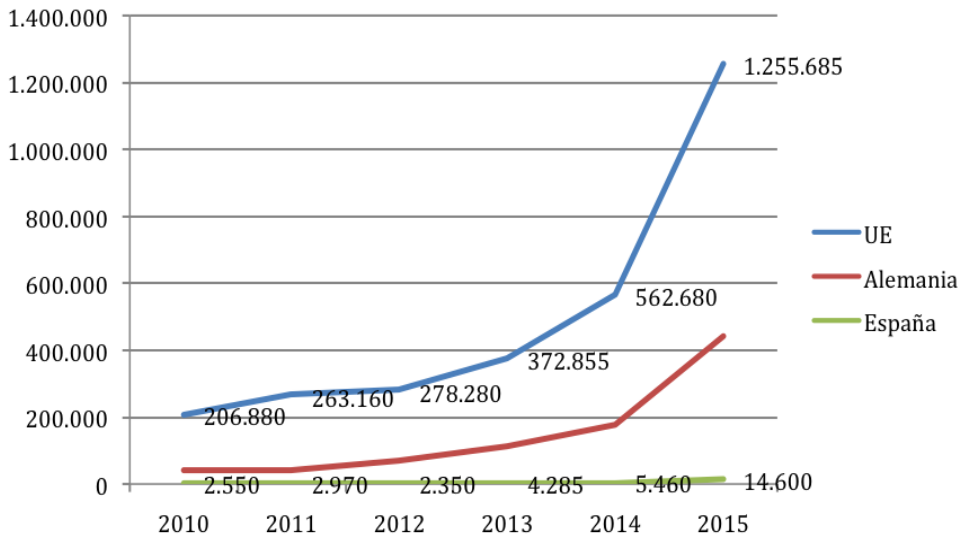
Fuente: Elaboración propia con datos del ACNUR (2016).

Según datos de EASO, a lo largo de 2015 los mayores flujos de entrada irregulares se registraron en Italia y Grecia. Entre enero y octubre de 2015 unos 116.000 inmigrantes llegaron a Italia y unos 211.000 a Grecia, mientras que la ruta de los Balcanes occidentales experimentó un incremento de 219% de las entradas irregulares, fundamentalmente en el segundo trimestre de 2015.

Según Eurostat, 213.200 personas solicitaron asilo en la UE entre abril y junio de 2015, registrando un incremento del 85% respecto del

mismo periodo de 2014. Los mayores números de solicitudes fueron registradas en Alemania (80.900), Hungría (32.700), Austria (17.400), Italia (14.900) y Francia (14.700). A finales de junio había 592.000 solicitudes de asilo pendientes, en comparación con las 365.000 a finales de junio del año anterior. Las tres nacionalidades más frecuentes entre personas solicitantes de protección internacional eran la siria, la afgana y la albanesa.

Gráfico 2. Primeras personas solicitantes de protección internacional 2010 – 2015.
Datos absolutos

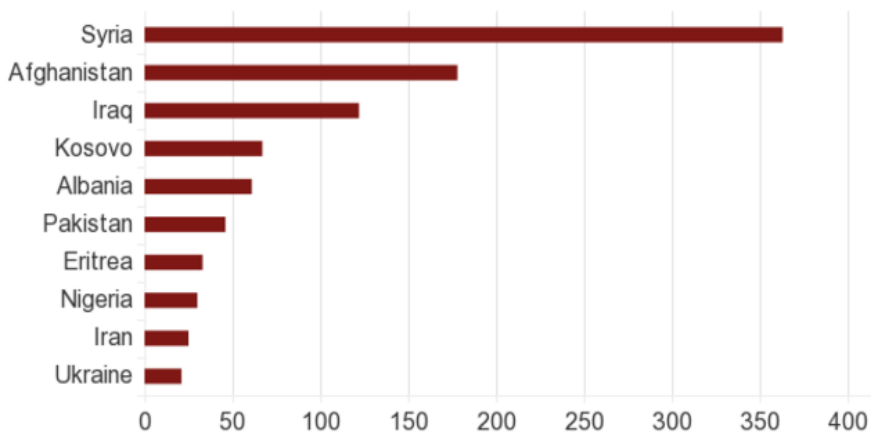


Fuente: Eurostat 2010-2015.

En 2015 en la Unión Europea (28) se registraron un total de 96.465 solicitudes de asilo por parte de menores no acompañados, la mayoría de ellos en Suecia (35.250) y Alemania (22.255). España, entre el año 2010 y el año 2015, tan solo recibió 32.215 solicitudes de protección internacional (SPI), el 1,1% de todas las solicitudes que se dieron en la UE en el mismo periodo (2.939.540 millones de SPI). Alemania, por ejemplo, en ese mismo periodo, tuvo 875.455, el 30% del total. (First Time Asylum Applicants. EUROSTAT varios años). El porcentaje de mujeres SPI fue del 31% para el caso de la UE, y de un 34% en el caso de España. En el caso de Alemania, un 33%. En el mismo periodo de tiempo, el 56% de los solicitantes tenían entre 18 y 34 años de edad; en el caso de España, 17.955, siendo del 53,2% en la UE (1.563.895). En el caso de menores entre 14 y 17 años, representan solo el 3,7% de los SPI en el caso de España, y un 9% en el caso de la UE. En el

caso de la nacionalidad de origen, los SPI más numerosos en ese periodo de tiempo han sido los sirios, 8.245 SPI, seguidos de los ucranianos, 4.280 y de los malienses, 2.400 SPI.

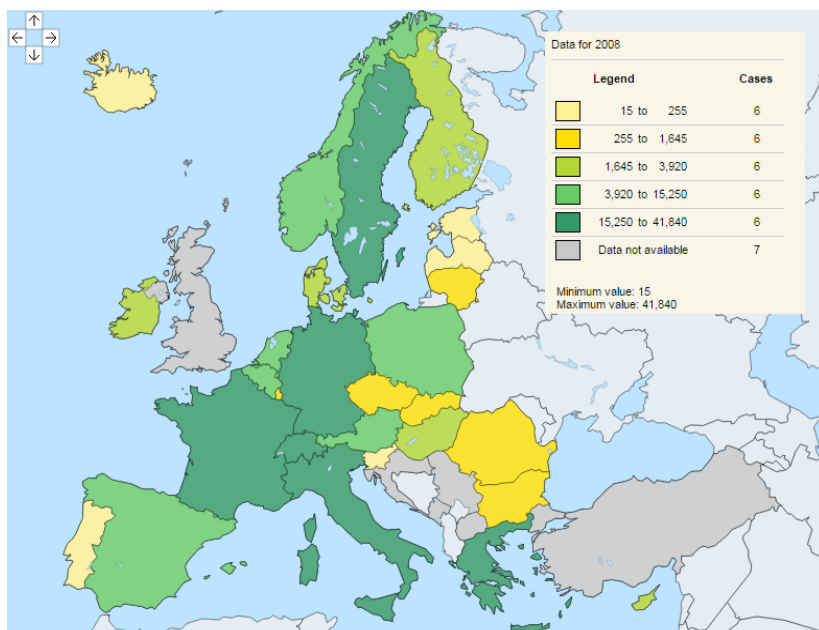
Gráfico 3. Solicitudes de protección internacional en la Unión Europea, por nacionalidad. Año de primera solicitud: 2015. Datos absolutos. En miles



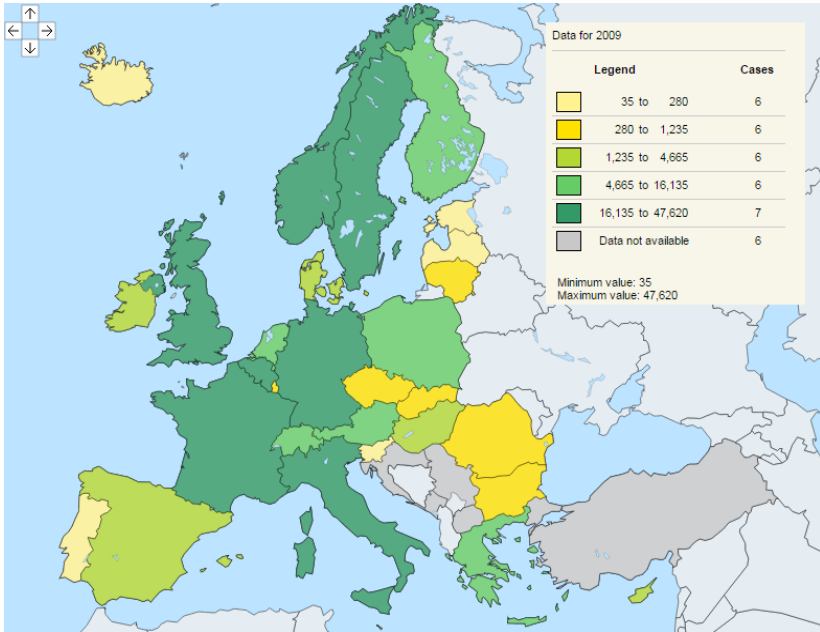
Fuente: BBC elaborada a partir de datos del Eurostat.

Gráfico 4. Distribución de las solicitudes de asilo en la Unión Europea (28) de 2008 a 2015

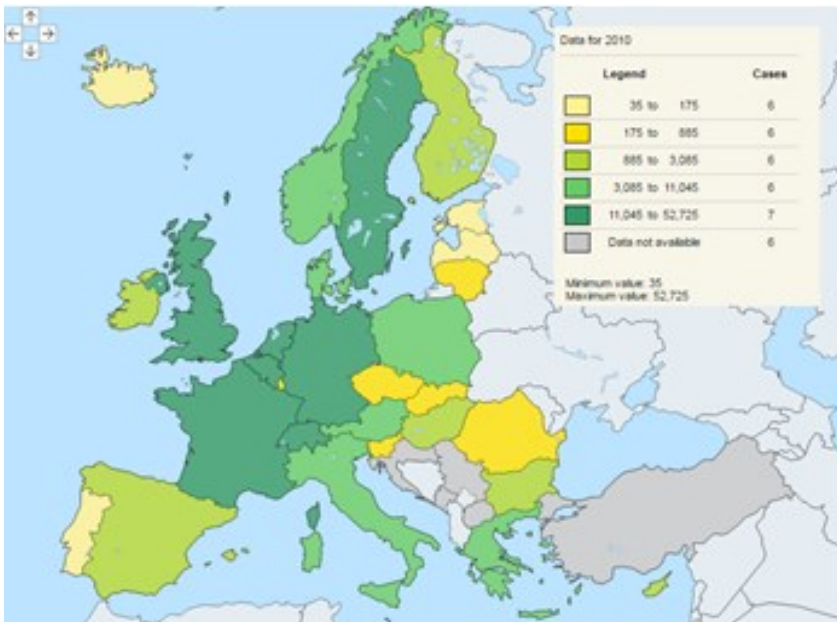
2008



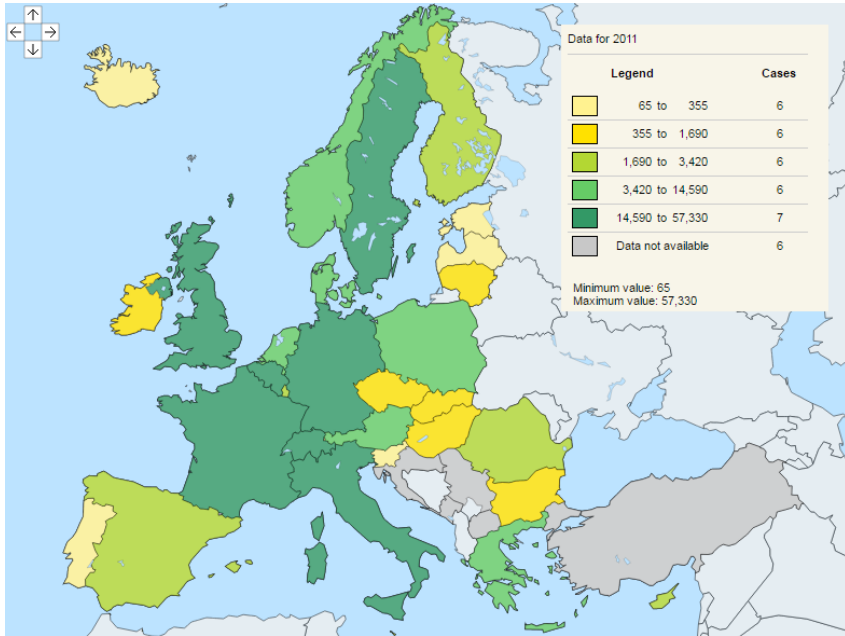
2009



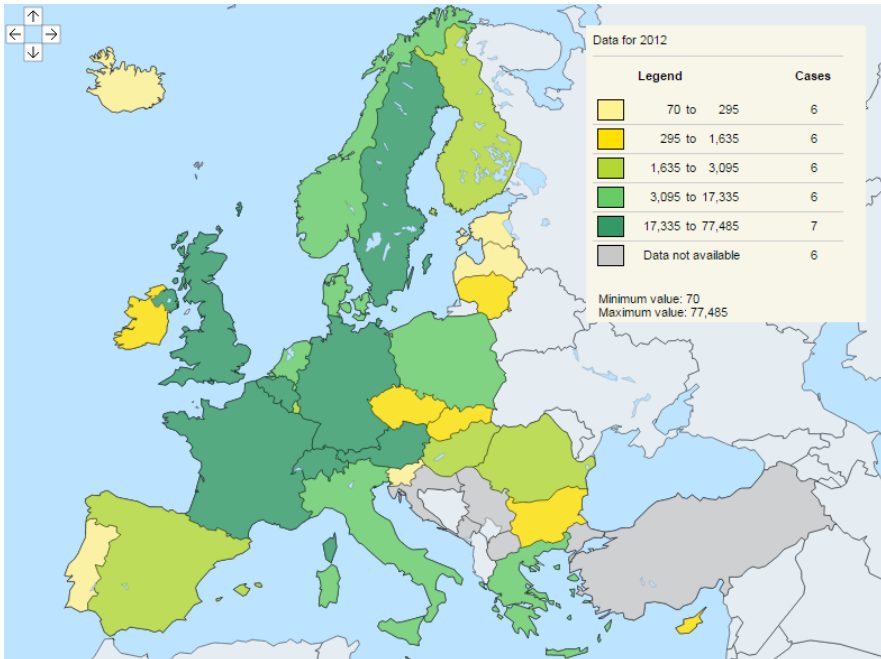
2010



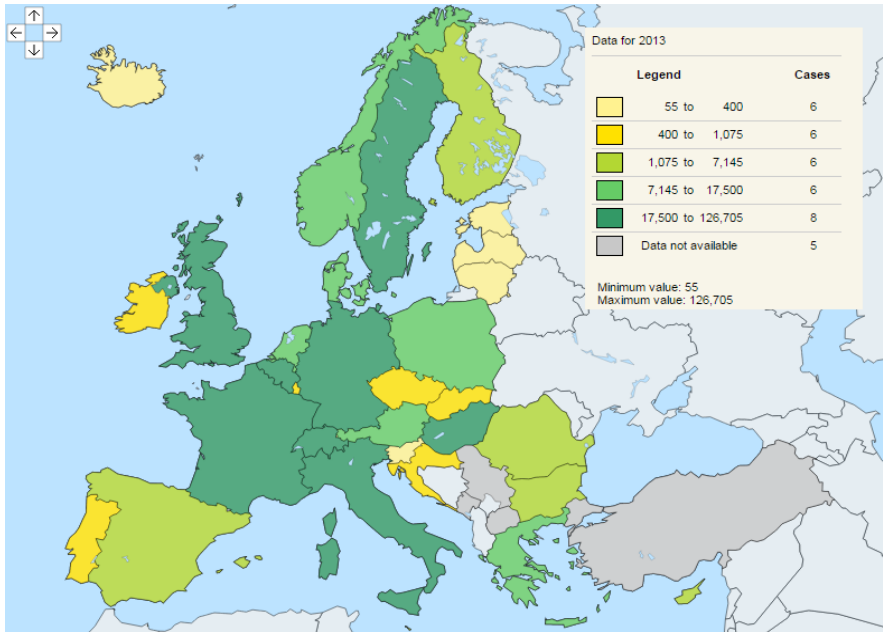
2011



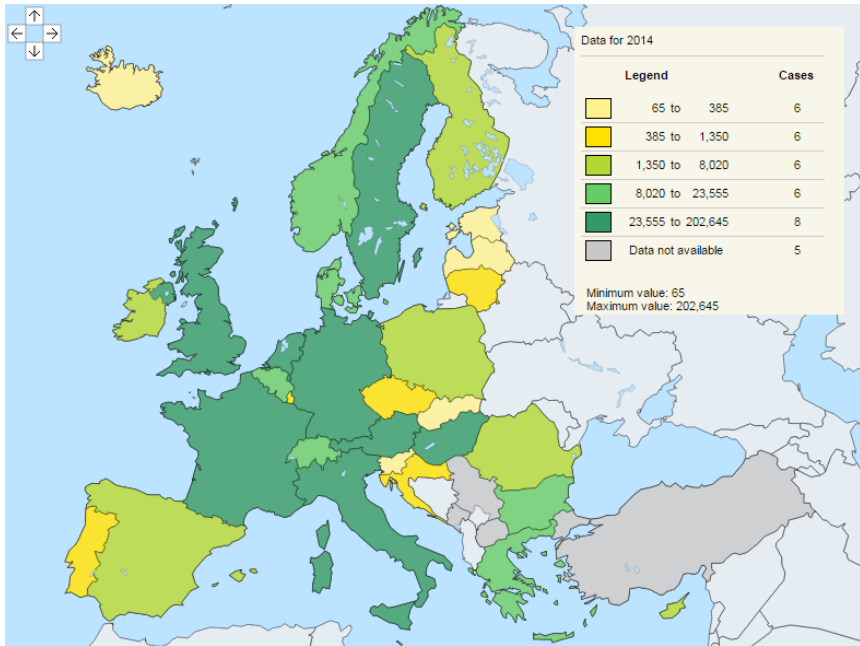
2012



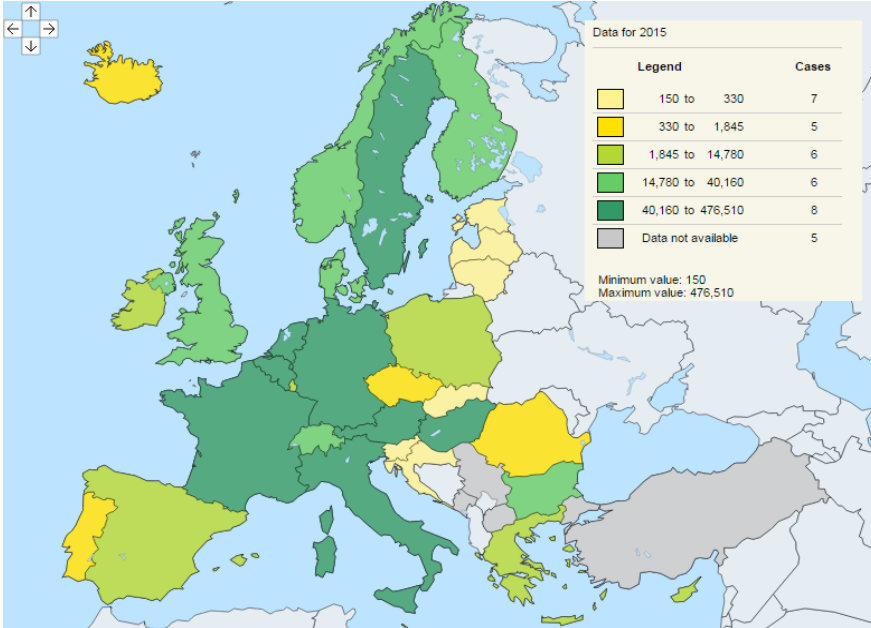
2013



2014

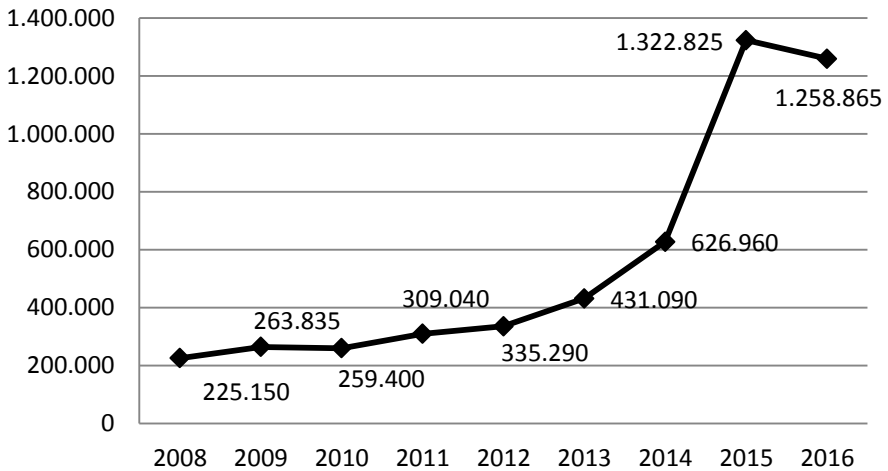


2015



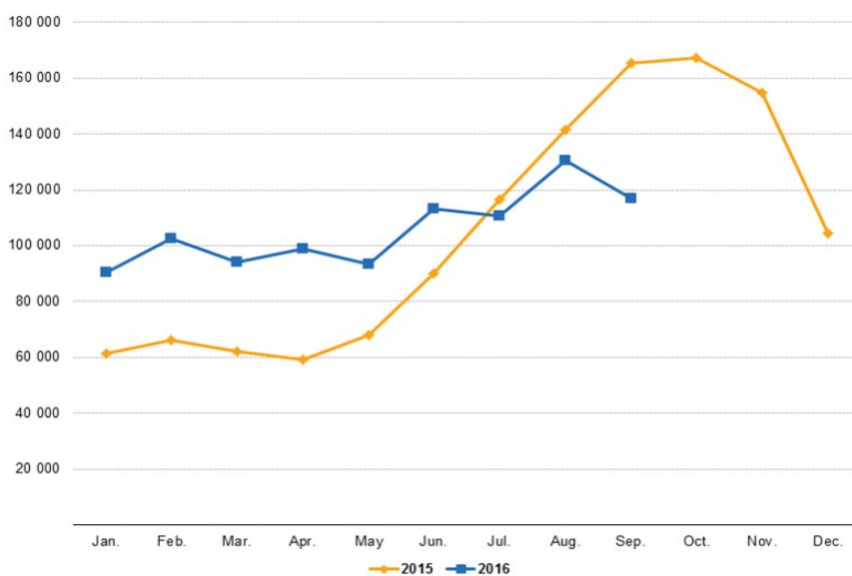
Fuente. Elaboración propia con datos obtenidos por Eurostat (2008-2015).

Gráfico 5. Evolución histórica (2008-2016) solicitudes de asilo en la UE.
Datos absolutos



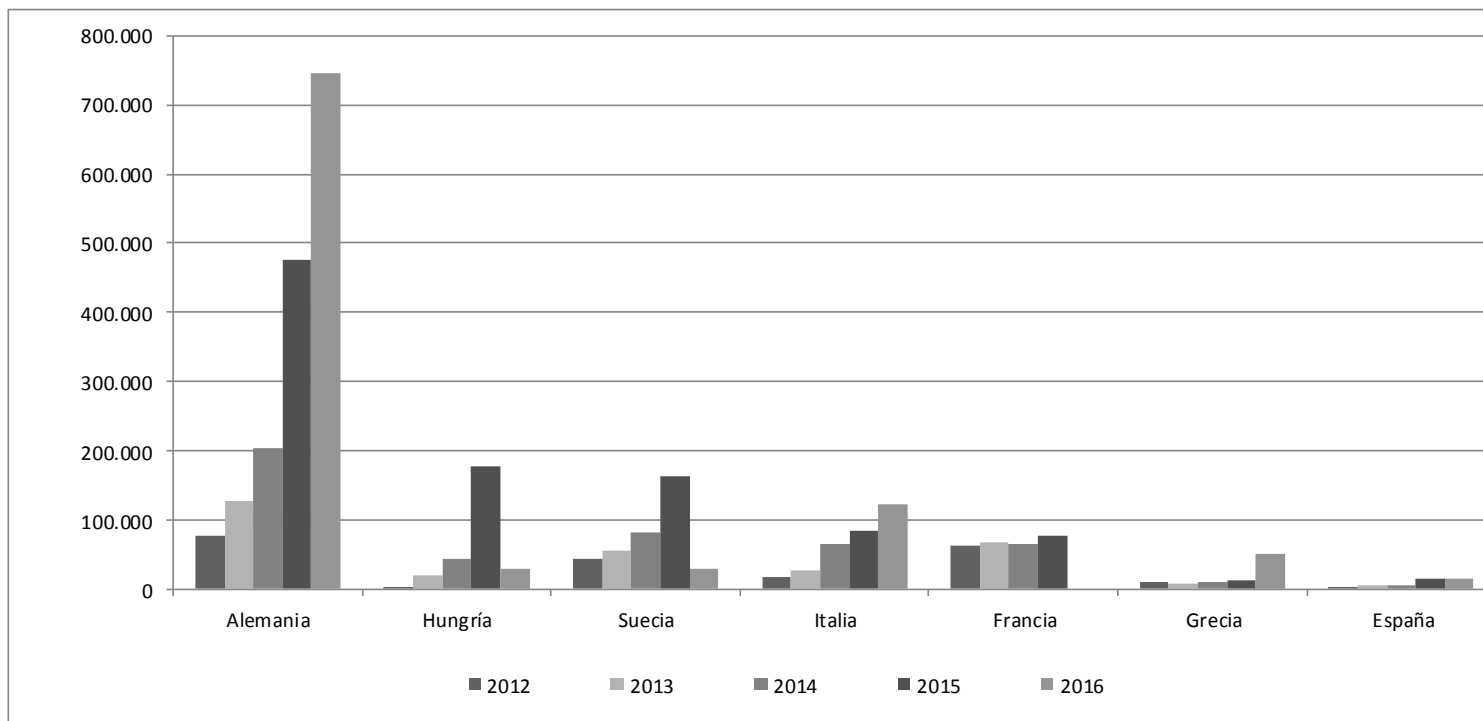
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2008-2016).

**Gráfico 6. Comparación evolución de las solicitudes 2015 con parte de 2016.
Datos absolutos**



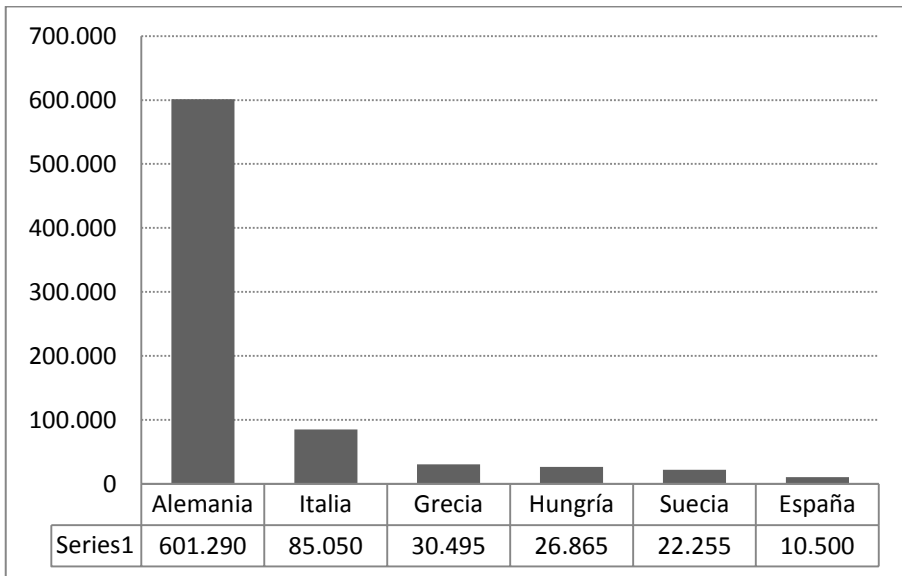
Fuente: Eurostat (2015-2016).

**Gráfico 7. Evolución histórica (2012-2016) solicitudes de asilo en países de la UE.
Datos absolutos**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2012-2016).

Gráfico 8. Solicitudes en varios países de la Unión Europea hasta Septiembre de 2016. Datos absolutos

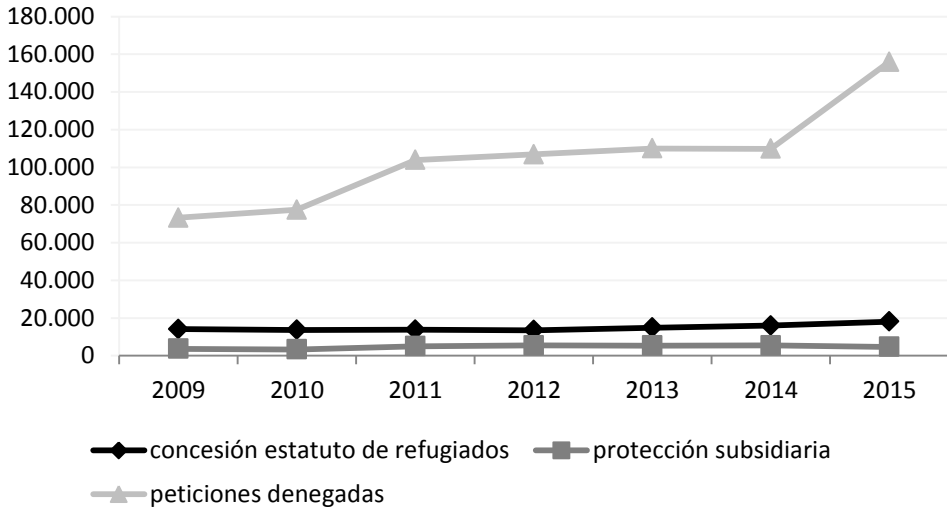


Fuente: Eurostat (2016).

1.1.1. Algunos datos sobre resolución de solicitudes de protección internacional

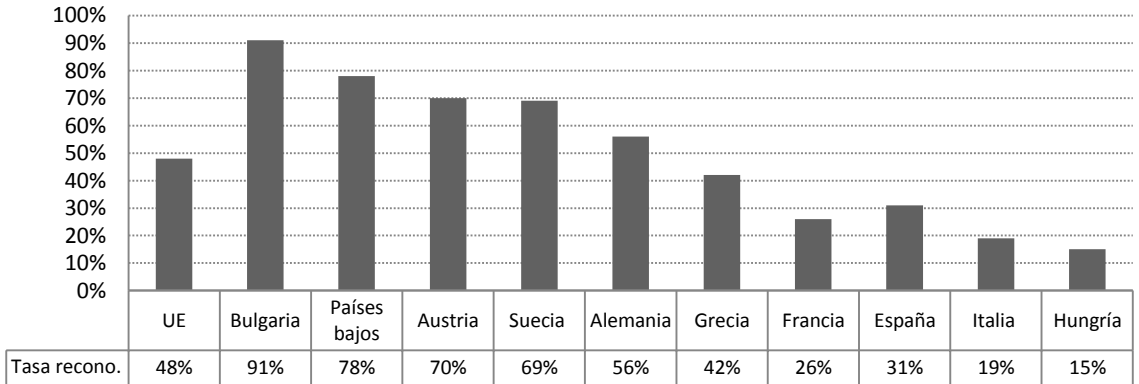
Durante el periodo 2009-2015 el número de resoluciones de protección internacional difiere entre los diferentes Estados miembros de la Unión Europea no solo en la concesión del estatuto de refugiado sino también respecto a las denegaciones de protección internacional situándose España entre los países con mayor presión migratoria pero con unas tasas de reconocimiento más bajas dentro del promedio de la Unión Europea tal y como se detalla en los gráficos y tablas de datos comparados por Estados miembros y anualidades (Gráfico 9, 10 y 11).

Gráfico 9. Comparación de resoluciones según al estatuto de protección internacional en la UE. Datos absolutos



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2009-2015).

Gráfico 10. Tasa de reconocimiento del estatuto de refugiado por los países de la UE en 2015. Porcentajes



Fuente: Elaboración propia a partir de los porcentajes proporcionados por el Defensor del Pueblo (2016).

Tabla 2. Concesión estatuto de refugiados en la Unión Europea. Años 2009-2015. Datos absolutos

| 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 14.135 | 13.650 | 13.790 | 13.510 | 14.845 | 15.990 | 18.135 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2009-2015).

Tabla 3. Protección subsidiaria en la Unión Europea. Años 2009-2015. Datos absolutos

| 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 3.680 | 3.370 | 5.035 | 5.455 | 5.350 | 5.415 | 4.655 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2009-2015).

Tabla 4. Peticiones denegadas en la Unión Europea. Datos 2010-2015

| 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 73.210 | 77.455 | 103.850 | 106.885 | 109.965 | 109.835 | 155.970 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat (2009-2015).

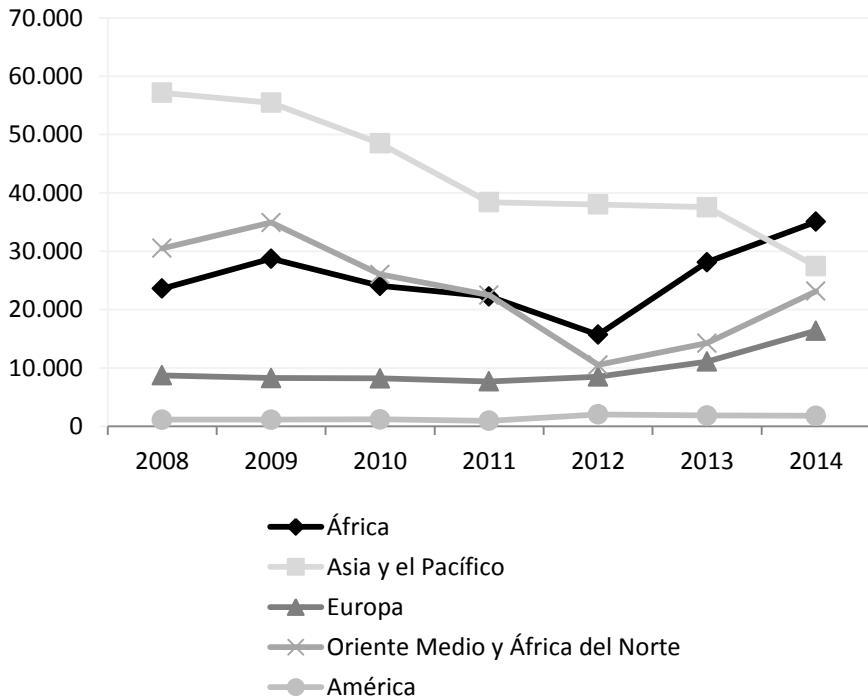
1.1.2. Algunos datos sobre programas de reubicación temporal y reasentamiento

En septiembre de 2015, el Consejo adoptó un mecanismo de reubicación para 160.000 personas con necesidades de protección internacional. Se solicitó a los Estados que notificasen a la Comisión sus capacidades de acogida y se designaran los puntos de contacto nacionales encargados de la coordinación de las reubicaciones con Grecia e Italia, así como los esfuerzos nacionales de reasentamiento para personas con necesidades de protección internacional que se encuentran fuera del territorio de la Unión Europea. (Defensor del pueblo 2016: 8)

Mientras que las previsiones respecto a 2016, según ACNUR estima que 369.300 personas refugiadas necesitan ser reasentadas desde Oriente Medio y África del Norte, mientras que 215.000 necesitan ser reasentadas desde Europa. Esto supone un aumento de las necesidades de reasentamiento desde Oriente Medio y África del Norte 10 veces mayor que el que se dio en 2014. Esto se debe principalmente a las crecientes

necesidades de las personas refugiadas sirias en Turquía, Egipto, Irak, Jordania y Líbano. (ACNUR 2015: 9)

Gráfico 11. Peticiones de reasentamiento realizadas por ACNUR 2008-2014, por área geográfica. Valores absolutos

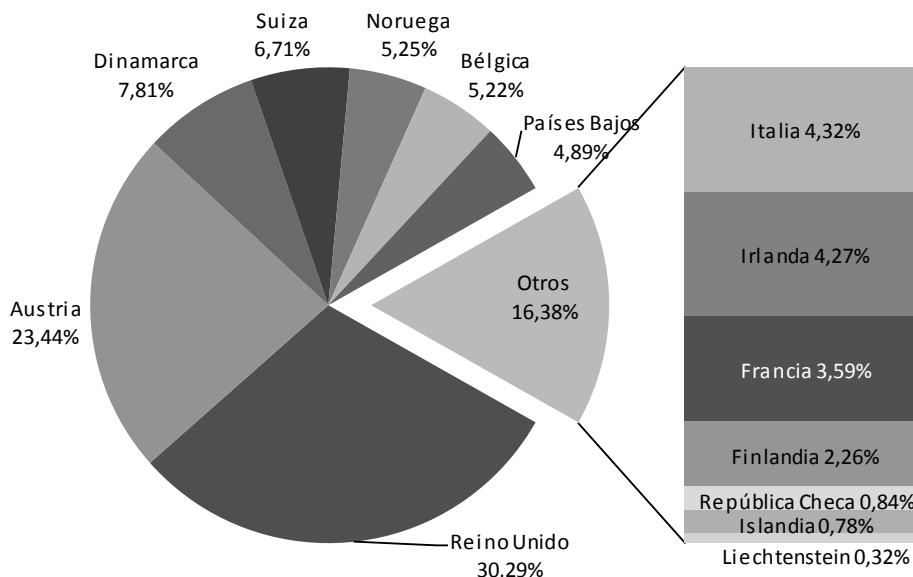


Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del informe ACNUR (2015).

Tabla 5. Total de personas reasentadas bajo el programa europeo de reasentamiento: de 20 de julio de 2015 a 13 de mayo de 2016. Valores absolutos y porcentajes

| Total de personas reasentadas bajo el programa europeo de reasentamiento: de 20 de julio de 2015 a 13 de mayo de 2016. Porcentajes | | |
|--|--------|------------|
| Estados Miembro o Asociados | Número | Porcentaje |
| Reino Unido | 1.864 | 30,28% |
| Austria | 1.443 | 23,44% |
| Dinamarca | 481 | 7,81% |
| Suiza | 413 | 6,71% |
| Noruega | 323 | 5,25% |
| Bélgica | 321 | 5,22% |
| Países Bajos | 301 | 4,89% |
| Italia | 266 | 4,32% |
| Irlanda | 263 | 4,27% |
| Francia | 221 | 3,59% |
| Finlandia | 139 | 2,26% |
| República Checa | 52 | 0,84% |
| Islandia | 48 | 0,78% |
| Linchestein | 20 | 0,32% |

Gráfico 12. Total de personas reasentadas bajo el programa europeo de reasentamiento: de 20 de julio de 2015 a 13 de mayo de 2016. Porcentajes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Defensor del Pueblo (2016).

1.2. Situación en España

1.2.1. Datos sobre las solicitudes de protección internacional

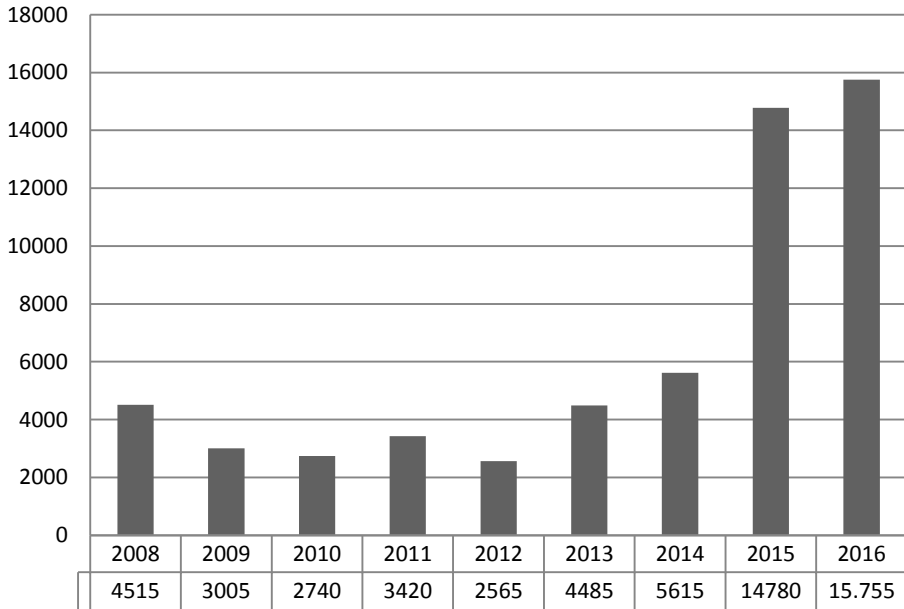
Si bien en España el volumen de solicitudes de protección internacional no presenta unos índices significativos dentro del promedio de la Unión Europea. Es destacable dos cambios de tendencia o puntos de inflexión en su evolución dentro del periodo 2008 a 2015. En concreto de 2014 a 2015 se ha producido dentro de un intervalo breve de tiempo un aumento de 9.165 solicitudes de asilo, lo que supone un aumento de un 163,22% en un año que en proporción es significativo al periodo de 2009 a 2015 cuando el aumento fue de un 391,84%.

Tabla 6. Solicitudes de asilo de 2008 a 2016. Valores absolutos

| Año | España | UE (28) |
|------|--------|-----------|
| 2008 | 4.515 | 225.150 |
| 2009 | 3.005 | 263.835 |
| 2010 | 2.740 | 259.400 |
| 2011 | 3.420 | 309.040 |
| 2012 | 2.565 | 335.290 |
| 2013 | 4.485 | 431.090 |
| 2014 | 5.615 | 626.960 |
| 2015 | 14.780 | 1.322.825 |
| 2016 | 15.755 | 1.258.865 |

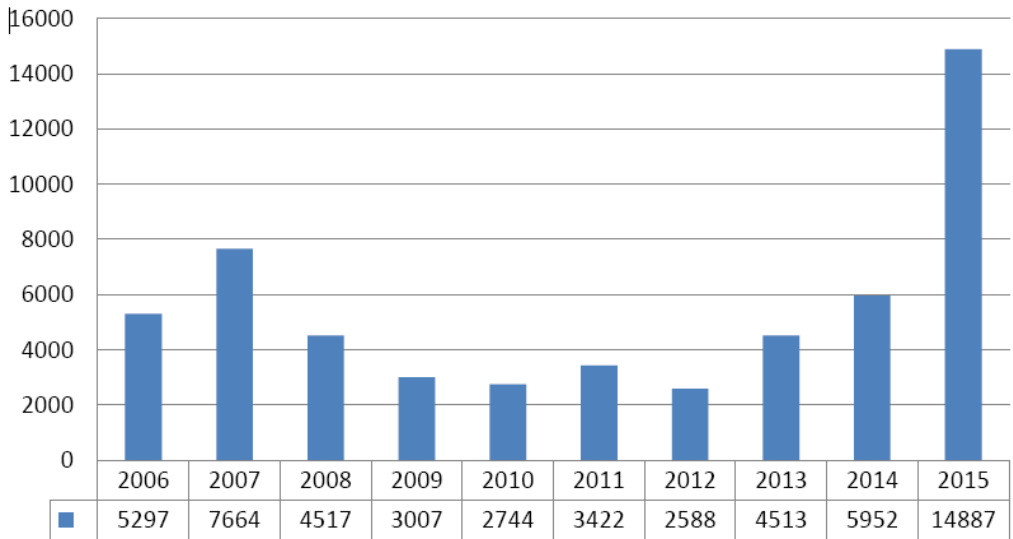
Fuente: Elaboración propia datos Eurostat (2008-2016).

Gráfico 13. Solicitudes de asilo de 2008 a 2016. Valores absolutos



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat (2008-2016).

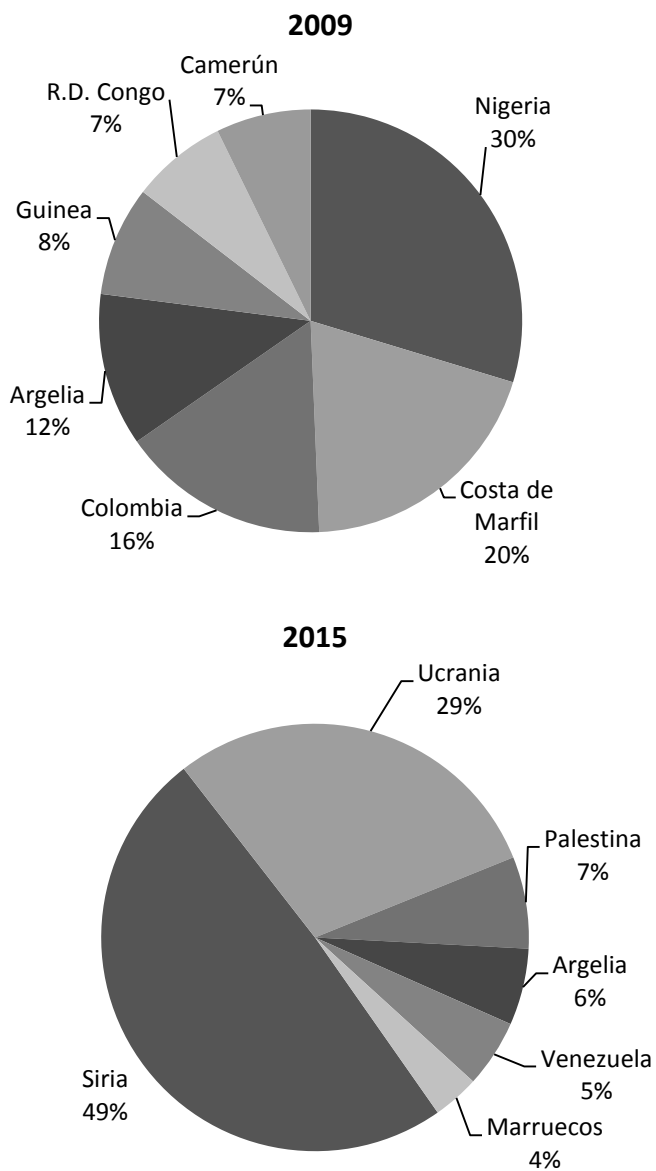
Gráfico 14. Evolución histórica del número de solicitudes de protección internacional recibidas en España, 2006-2015. Valores absolutos



Fuente: Ministerio del Interior (2006-2015).

Habida cuenta de las disimilitudes entre las diferentes fuentes consultadas y contrastadas en este informe es de igual modo de interés tener en cuenta la variación no solo cuantitativa sino también cualitativa experimentada sobre las solicitudes durante el 2014 y 2015 que atañen a menores no acompañados en situación de vulnerabilidad y aquellas diferenciadas por origen de las personas solicitantes o el espacio temporal coincidente con la llamada crisis europea del asilo.

Gráfico 15. Procedencia de las principales personas solicitantes de asilo en España en 2009 y 2015. Porcentajes.



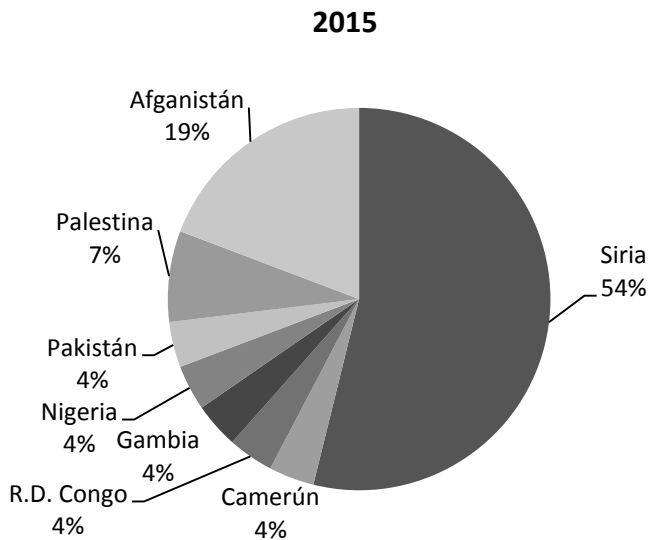
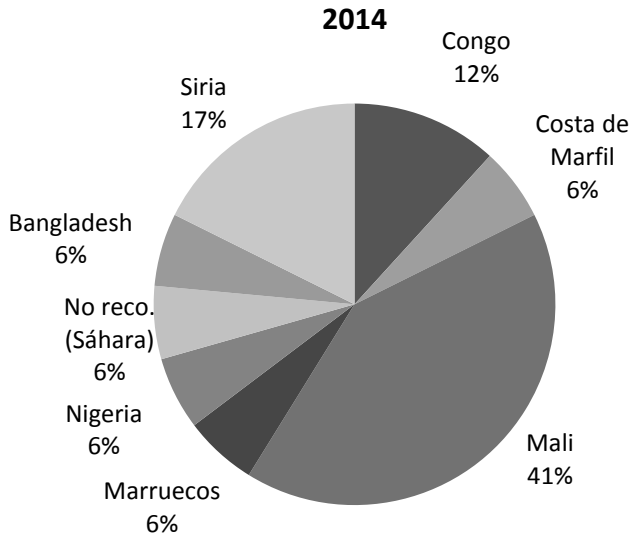
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior (2009 y 2015).

Tabla 7. Solicitantes de protección internacional en situación de vulnerabilidad: menores no acompañados por continente y país de origen. Valores absolutos

| 2015 | | 2014 | |
|---------------------------|--------------|-------------------|--------------|
| Nacionalidad | Solicitantes | Nacionalidad | Solicitantes |
| <u>ÁFRICA</u> | <u>4</u> | <u>ÁFRICA</u> | <u>13</u> |
| Camerún | 1 | Congo | 2 |
| R.D. Congo | 1 | Costa de Marfil | 1 |
| Gambia | 1 | Mali | 7 |
| Nigeria | 1 | Marruecos | 1 |
| <u>ASIA</u> | <u>22</u> | Nigeria | 1 |
| Afganistán | 5 | No reco. (Sáhara) | 1 |
| No reconocido (Palestina) | 2 | <u>ASIA</u> | <u>4</u> |
| Pakistán | 1 | Bangladesh | 1 |
| Siria | 14 | Siria | 3 |
| <u>TOTAL</u> | <u>26</u> | <u>TOTAL 17</u> | <u>17</u> |

Fuente: Ministerio del Interior (2014 y 2015).

Gráfico 16. Solicitantes de protección internacional en situación de vulnerabilidad: menores no acompañados por continente y país de origen. Años 2014 y 2015. Porcentajes.

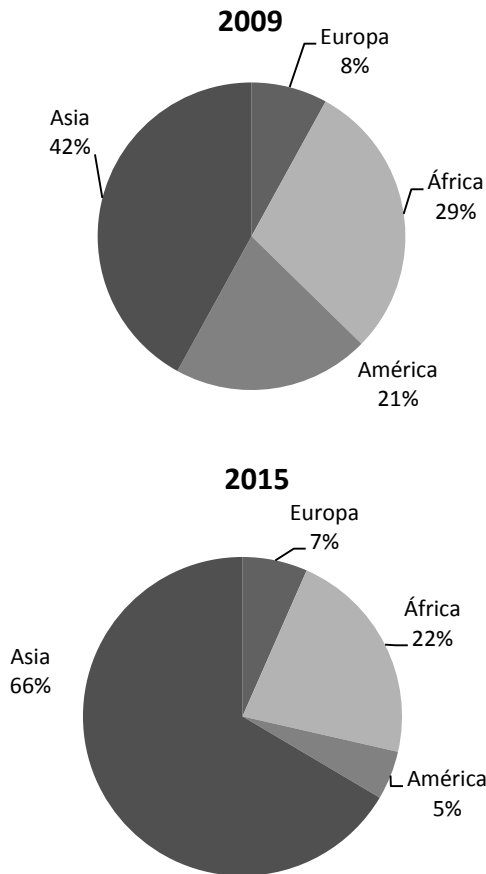


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior (2014 y 2015).

1.2.2. Algunos datos sobre la concesión del estatuto de protección internacional

Si se observa la progresión numérica de las solicitudes protección internacional en España durante el periodo 2009-2015, tal y como se recoge en los gráficos anteriores, cabe destacar de modo especial los porcentajes de concesión del derecho a la protección internacional indicando las variables de procedencia y años que se han registrado durante el mismo intervalo temporal y que marcan un diferencial entre el 2009 y 2015.

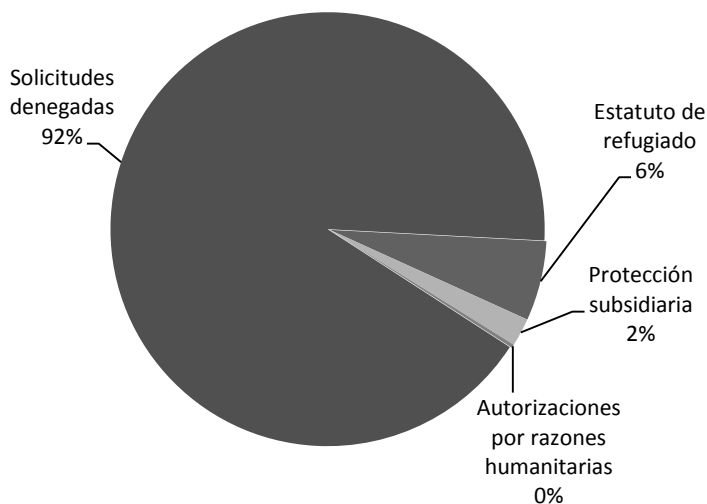
Gráfico 17. Concesión del derecho a la protección internacional y reconocimiento de la condición de refugiado por procedencia (2009 y 2015). Porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior (2009-2015).

En 2009 se formalizaron un total de 3.007 solicitudes de protección internacional en España, lo que supone una reducción de un 33'43% respecto a 2008 (cuando se registraron 4.517 solicitudes). La mayoría de las solicitudes corresponden a nacionales de países africanos (1.982). En cuanto al sexo, el 70'77% de las personas solicitantes son hombres (2.128). El tramo de edad más común entre las personas solicitantes de protección es el que va desde los 18 a los 34 años, y representan un 70'04% de las solicitudes.

Gráfico 18. Resolución de solicitudes, año 2009. Porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior 2009.

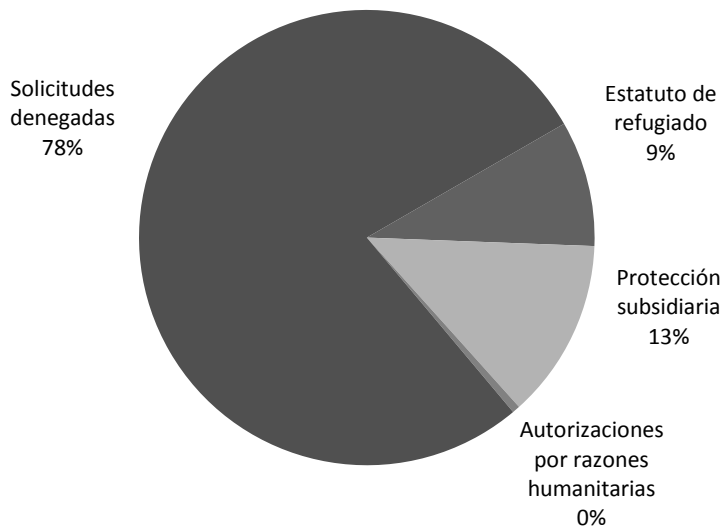
Tabla 8. Resolución de solicitudes, año 2009. Valores absolutos

| 2009 | | | |
|-----------------------|------------------------|---|-----------------------|
| Estatuto de refugiado | Protección subsidiaria | Autorizaciones por razones humanitarias | Solicitudes denegadas |
| 179 | 63 | 8 | 2757 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior 2009.

En 2010 se formalizaron un total de 2.744 solicitudes de protección internacional en España, lo que supone una reducción respecto al año anterior de un 9,6%. De todos los solicitantes, 1.946 fueron hombres y 798 mujeres. El rango de edad más común entre las personas solicitantes de protección es el que va desde los 18 a los 34 años, representando 1.734 solicitudes. Se registraron solicitudes de 13 menores no acompañados.

Gráfico 19. Resolución de solicitudes. Año 2010. Porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior (2010)

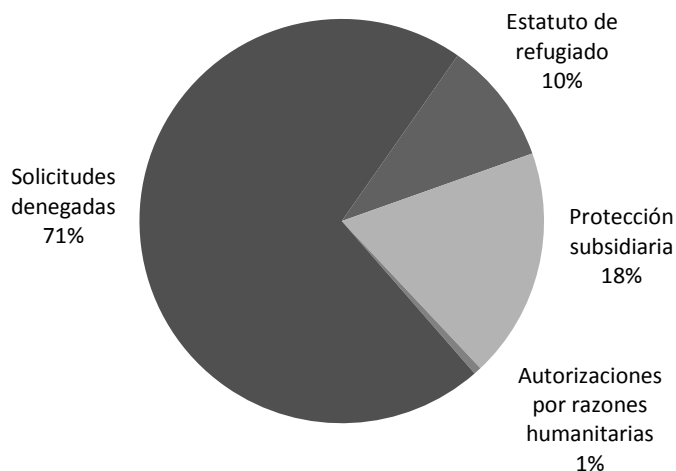
Tabla 9. Resolución de solicitudes, año 2010. Valores absolutos

| 2010 | | | |
|-----------------------|------------------------|---|-----------------------|
| Estatuto de refugiado | Protección subsidiaria | Autorizaciones por razones humanitarias | Solicitudes denegadas |
| 245 | 350 | 15 | 2.134 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior (2010)

En 2011 se ha registrado un aumento considerable del número de peticiones de protección internacional. Concretamente, se formalizaron 3.422 solicitudes, lo que representa un incremento del 25% respecto de las cifras del año anterior.

Gráfico 20. Resolución de solicitudes, año 2011. Porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior (2011).

Tabla 10. Resolución de solicitudes, año 2011. Valores absolutos

2011

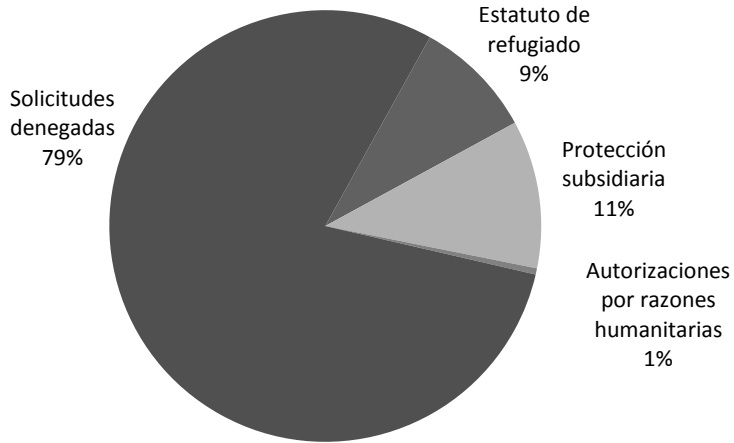
| Estatuto de refugiado | Protección subsidiaria | Autorizaciones por razones humanitarias | Solicitudes denegadas |
|-----------------------|------------------------|---|-----------------------|
| 337 | 630 | 21 | 2.434 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior (2011).

Según datos del Ministerio del Interior, en 2012 se formalizaron 2.588 solicitudes de protección internacional, lo que representa un descenso del 24,4% respecto de las 3.422 registradas el año anterior. De especial relevancia durante 2012 es la ejecución del Programa Nacional de Reasentamiento de 2011, aprobado por el Consejo de Ministros de 7 de octubre del citado año, que culminó en julio de 2012 con el reasentamiento en España de 80 personas refugiadas, de nacionalidades sudanesa, etíope y

eritrea, procedentes del campo de refugiados de Shousha (Túnez), en el que se encontraban como resultado del conflicto interno en Libia.

Gráfico 21. Resolución de solicitudes, año 2012. Porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior (2012).

Tabla 11. Resolución de solicitudes, año 2012. Valores absolutos

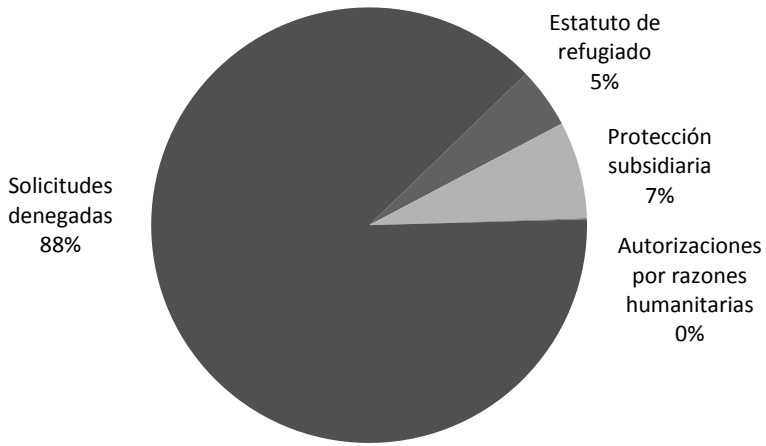
2012

| Estatuto de refugiado | Protección subsidiaria | Autorizaciones por razones humanitarias | Solicitudes denegadas |
|-----------------------|------------------------|---|-----------------------|
| 233 | 287 | 12 | 2.056 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior (2012).

El año 2013 presenta un aumento considerable del número de peticiones de protección internacional respecto de las registradas en el año anterior. Se formalizaron 4.513 solicitudes, lo que representa un incremento del 74,4% respecto de las 2.588 del año precedente. Siguiendo con la tendencia experimentada en años anteriores, el 2013 ha registrado un importante número de decisiones positivas acordadas.

Gráfico 22. Resolución de solicitudes, año 2013. Porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior (2013).

Tabla 12. Resolución de solicitudes, año 2013. Valores absolutos

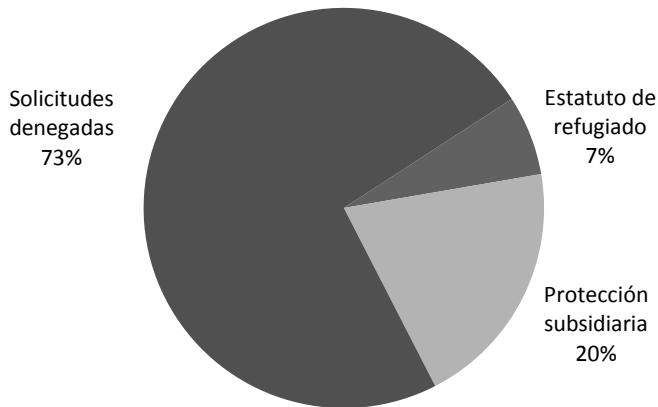
2013

| Estatuto de refugiado | Protección subsidiaria | Autorizaciones por razones humanitarias | Solicitudes denegadas |
|-----------------------|------------------------|---|-----------------------|
| 203 | 325 | 4 | 3.981 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior (2013).

En 2014 se confirma la tendencia creciente en el número de peticiones de protección internacional, registrada ya en el año anterior. Se formalizaron 5.952 solicitudes, lo que representa un incremento del 31,8% respecto de las 4.513 del año 2013, que a su vez supuso un incremento del 74,4% respecto del año 2012.

Gráfico 23. Resolución de solicitudes, año 2014. Porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior (2014).

Tabla 13. Resolución de solicitudes, año 2014. Valores absolutos

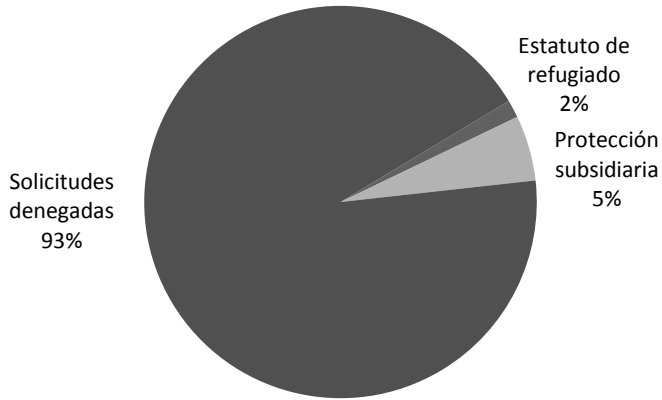
2014

| Estatuto de refugiado | Protección subsidiaria | Autorizaciones por razones humanitarias | Solicitudes denegadas |
|-----------------------|------------------------|---|-----------------------|
| 384 | 1.199 | 2 | 4.367 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior (2014).

El año 2015 presenta un aumento exponencial del número de peticiones de protección internacional (14.887 solicitudes), respecto de las registradas en el año anterior (5.952 solicitudes), lo que representa un importante incremento del 150,1%. Del total de las solicitudes, un 60,8% corresponden a solicitudes presentadas por hombres, frente al 39,2% de solicitudes presentadas por mujeres. Todavía no se dispone de datos oficiales o completos relativos al año 2016.

Gráfico 24. Resolución de solicitudes, año 2015. Porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior (2015).

Tabla 14. Resolución de solicitudes, año 2015. Valores absolutos
2015

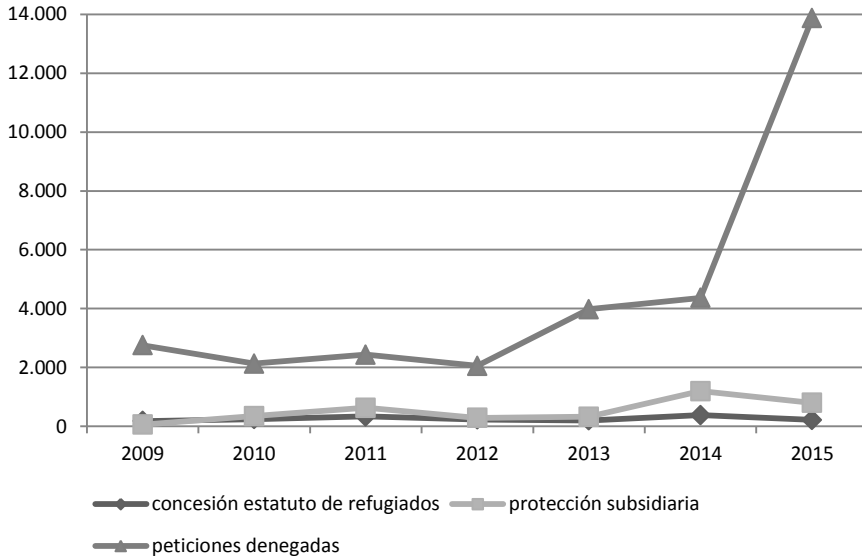
| Estatuto de refugiado | Protección subsidiaria | Autorizaciones por razones humanitarias | Solicitudes denegadas |
|-----------------------|------------------------|---|-----------------------|
| 218 | 802 | 0 | 13.867 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior (2015).

Según los últimos datos ofrecidos por la Vicepresidencia del Gobierno el pasado 27 de mayo de 2016, en el primer cuatrimestre de este año fueron 6.000 las personas que pidieron asilo en España. De ellas, 2.000 venían derivadas de otros Estados miembros de la UE en aplicación del procedimiento de Dublín. Hasta el 30 de junio se habían recibido en las oficinas de asilo y refugio de nuestro país 7.036 solicitudes de protección internacional. Son datos provisionales de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) dependiente del Ministerio del Interior, y que suponen un incremento de casi el 6% con respecto a las 6.686 peticiones de asilo que se habían

contabilizado en el primer semestre del año pasado, según el dato consolidado del primer semestre de 2015².

Gráfico 25. Evolución histórica (2009-2015) de las resoluciones de peticiones de protección internacional en España. Valores absolutos



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior (2009-2015).

Son 350 peticiones más de asilo en el 2016. Pero más allá de las cifras, lo que llama la atención es el origen de estas personas, dado que las principales nacionalidades de las personas que han pedido asilo en España hasta el 30 de junio están encabezadas por Ucrania (1.556 solicitantes); una nacionalidad que ya en todo el año 2015 se colocó a la cabeza de este ranking, con 3.400 solicitudes de protección.

En segundo lugar irrumpe Venezuela, con 1.278 peticiones, más del doble que en todo el año 2015, cuando se contabilizaron 596 solicitudes, lo que colocó a Venezuela a final de 2015 como la quinta nacionalidad en el número de peticiones de asilo en nuestro país. Si echamos la vista sólo un poco más atrás y comparamos los datos del primer semestre de 2016 con los del año 2014, en dos años se ha multiplicado por 10 el número de peticiones de asilo de personas venezolanas en España: en 2014 apenas 124

² Son datos facilitados a la SER por fuentes del Ministerio del Interior. Pero son datos sin consolidar manejados por las distintas ONG, relativos a la primera mitad del año pasado, que registran 6.000 peticiones.

personas ciudadanas de este país pidieron asilo en este país, y sólo 35 lo hicieron en 2013.

En tercer lugar en peticiones de asilo en España aparece la población procedente de Siria (1.197), muy lejos de las 5.700 peticiones del total del año 2015, que la situó como la nacionalidad mayoritaria. Ya en cifras más bajas se sitúan en este primer semestre de 2016, por este orden: Argelia (309), Palestina (222), Colombia (212), Marruecos (191), El Salvador (185) y Honduras (160).

1.2.3. Algunos datos sobre programas de reubicación temporal y reasentamiento

El 20 de julio de 2015, a través del Consejo Europeo, los Estados europeos llegaron a un acuerdo que suspendió la aplicación del Reglamento de Dublín para posibilitar la reubicación de un número tasado de solicitantes de protección internacional desde Grecia, Italia y Hungría en otros países. En dicho acuerdo se recogió una cifra de personas para acoger entre todos los Estados que ascendía a 40.000, de las que España se comprometió a acoger a 1.300. Asimismo, se estableció una cuota de 22.504 personas refugiadas que serían reasentadas desde países extracomunitarios, de las que España recibiría a 1.449. Estas medidas se llevarían a cabo en el plazo de dos años.

Respecto a los procesos de reubicación en cifras, hasta el 30 de mayo de 2016, España solo había recibido a 105 personas de las 9.323 a las que se comprometió a acoger (se pidió un esfuerzo adicional además de los 1.300 iniciales) a través de la reubicación en los acuerdos de junio y septiembre de 2015 y aún no había reasentado a ninguna de las 1.449 que aceptó. Esta realidad se ajusta a la situación general, ya que en estas mismas fechas los países de la UE solo habían reubicado a 1.716 de las 180.000 personas comprometidas: 674 desde Italia y 1.044 desde Grecia. (CEAR, Informe 2016).

Sin embargo, respecto a los procesos de reasentamiento y según los datos disponibles en Eurostat, en 2012 se dieron 80 reasentamientos, y en 2014 se alcanzó la cifra de 125. No hay información disponible para el resto de años.

**Gráfico 26. Personas refugiadas reubicadas en España.
Valores absolutos y porcentajes**



Fuente: Ministerio del Interior (2015)

1.3. Situación en Euskadi

De acuerdo a los datos estadísticos del Ministerio del Interior durante el periodo 2009-2015 en Euskadi se ha producido un incremento notable de solicitudes de asilo. De forma sucinta a continuación se recogen algunas cifras que muestran este cambio de tendencia en los diferentes territorios históricos:

**Tabla 15. Solicitudes de asilo en el año 2009 en Euskadi.
Totales y por Territorio Histórico. Valores absolutos**

| | Solicitudes en 2009 |
|--------------|---------------------|
| Bizkaia | 104 |
| Araba | 5 |
| Gipuzkoa | 8 |
| Total | 117 |

Fuente: Ministerio del Interior (2009).

**Tabla 16. Solicitudes de asilo en el año 2010 en Euskadi.
Totales y por Territorio Histórico. Valores absolutos**

| | Solicitudes en 2010 |
|--------------|-----------------------|
| Bizkaia | - |
| Araba | - |
| Gipuzkoa | - |
| Total | 80³ |

Fuente: Ministerio del Interior (2010).

**Tabla 17. Solicitudes de asilo en el año 2011 en Euskadi.
Totales y por Territorio Histórico. Valores absolutos**

| | Solicitudes en 2011 |
|--------------|---------------------|
| Bizkaia | 109 |
| Araba | 4 |
| Gipuzkoa | 3 |
| Total | 113 |

Fuente: Ministerio del Interior (2011).

**Tabla 18. Solicitudes de asilo en el año 2012 en Euskadi.
Totales y por Territorio Histórico. Valores absolutos**

| | Solicitudes en 2012 |
|--------------|---------------------|
| Bizkaia | 62 |
| Araba | 8 |
| Gipuzkoa | 8 |
| Total | 78 |

Fuente: Ministerio del Interior (2012).

³No se han podido encontrar datos relativos a 2010 desglosados por territorios históricos

**Tabla 19. Solicitudes de asilo en el año 2013 en Euskadi.
Totales y por Territorio Histórico. Valores absolutos**

| | Solicitudes en 2013 |
|--------------|---------------------|
| Bizkaia | 50 |
| Araba | 4 |
| Gipuzkoa | 8 |
| Total | 62 |

Fuente: Ministerio del Interior (2013).

**Tabla 20. Solicitudes de asilo en el año 2014 en Euskadi.
Totales y por Territorio Histórico. Valores absolutos**

| | Solicitudes en 2014 |
|--------------|---------------------|
| Bizkaia | 80 |
| Araba | 9 |
| Gipuzkoa | 10 |
| Total | 99 |

Fuente: Ministerio del Interior (2014)

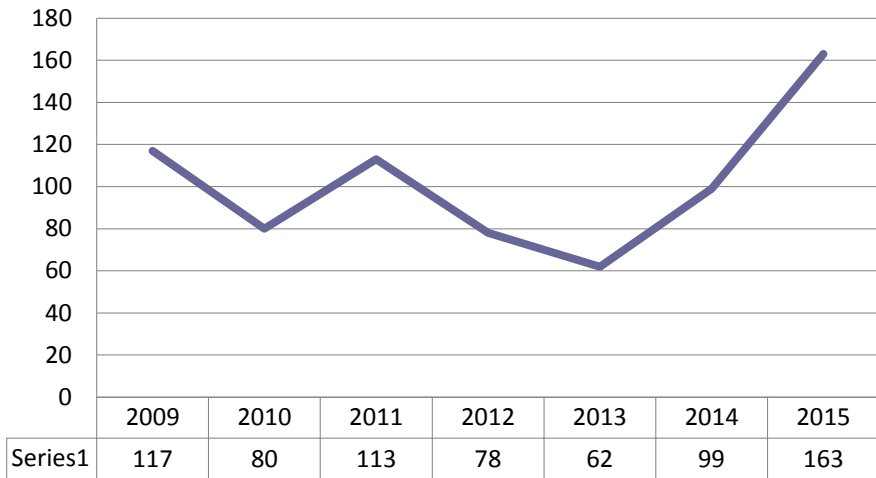
**Tabla 21. Solicitudes de asilo en el año 2015 en Euskadi.
Totales y por Territorio Histórico. Valores absolutos**

| | Solicitudes en 2015 |
|--------------|---------------------|
| Bizkaia | 132 |
| Araba | 14 |
| Gipuzkoa | 17 |
| Total | 163 |

Fuente: Ministerio del Interior (2015)

En 2016 se registraron en Euskadi 106 peticiones de asilo hasta el mes de junio, siendo en este caso Venezuela la nacionalidad más demandante, seguida de Ucrania y Siria. No se dispone de información detallada a nivel de Territorio Histórico.

Gráfico 27. Evolución histórica solicitudes de protección internacional en Euskadi. Años 2009-2015. Valores absolutos



Fuente: Ministerio del Interior (2015)

1.4. Situación en Bizkaia

El incremento de solicitudes de asilo registradas en Bizkaia a partir del periodo 2014-2015 es notable en comparación con el registrado en los otros dos territorios históricos vascos. Con anterioridad, durante el año 2009 o el año 2011, el índice de las solicitudes de asilo registradas también había sido significativamente mayor que el registrado en Gipuzkoa o en Álava, al tiempo que se aprecian diferencias en el perfil de las personas solicitantes y de las nacionalidades que han obtenido protección internacional.

Tabla 22. Personas solicitantes de protección internacional. Años 2009-2015.
Valores absolutos

| 2009 | 2010 ⁴ | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------|-------------------|------|------|------|------|------|
| 104 | | 109 | 62 | 50 | 80 | 132 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior (2009-2015).

Durante el periodo 2015-2016, según los datos de CEAR-Euskadi se han registrado a mediados de junio 106 solicitudes de protección internacional y cabe tener en cuenta que dentro del programa de personas reubicadas o reasentadas desde otros Estados Miembros de la UE, se produjo la reubicación de seis personas en Bizkaia desde Grecia, según datos del Ministerio del Interior.

⁴ No se disponen de desglose de solicitantes de protección internacional por territorios históricos aunque en Euskadi se han registrado 80 solicitudes durante esta anualidad y siguiendo la proyección de otros años en Bizkaia se debería haber concentrado mayor número de solicitudes.

2. Directrices jurídico-políticas sobre la acogida e integración de la población refugiada

Según el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (artículo 80), la solidaridad y el reparto equitativo de las responsabilidades institucionales rigen el conjunto de las políticas europeas referentes al espacio de libertad, seguridad y justicia, que afectan a la circulación de personas, es decir, a la gestión y cruce de fronteras exteriores, al asilo y la protección internacional y a la inmigración. Desde el inicio de la llamada crisis humanitaria y tras el acuerdo UE-Turquía⁵ la mayoría de los debates y propuestas de la Comisión Europea han puesto en evidencia la necesidad de reforzar los instrumentos existentes y poner en marcha las iniciativas específicamente destinadas a coordinar en términos cualitativos la acogida y la integración de las personas refugiadas (Azoulai et al. 2014; Bigo et al. 2013). Entre las medidas adoptadas, cabe destacar el lanzamiento el 13 de mayo 2015 de la Agenda Europea de Migración⁶ con el propósito de definir “una estrategia comprensiva que mejore la gestión de la migración en todos sus aspectos” y “un enfoque estratégico basado en cuatro pilares: a) reducir los incentivos para la migración irregular, b) salvar vidas y asegurar las fronteras externas, c) dotarse de una fuerte política común de asilo, y de d) una nueva política para promover la migración legal”.

El 27 de mayo de 2015 la propia Comisión presentó el primer paquete de implementación de la Agenda, centrado en cuatro acciones inmediatas para dar respuesta a la crisis. En primer lugar, se triplicó el presupuesto de las operaciones conjuntas de Frontex (Tritón y Poseidón), incrementando así el ámbito geográfico para preservar el control de fronteras como objetivo general. En segundo lugar, se lanzó un plan de lucha contra las redes de trata de personas, que incluye iniciativas de investigación y procesamiento de redes criminales de trata, y una consulta pública sobre la legislación contra la trata. Este ha sido hasta ahora el compromiso prioritario en la implementación de la Agenda europea y recientemente ha sido confirmado en la Declaración de Malta de los

⁵La Comisión Europea publicó el 20 de abril de 2016 el primer informe acerca de los progresos realizados tras la puesta en marcha del Plan de acción conjunto con Turquía. <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-wedo/policies/european-agenda-migration/proposals> S. Carrera, S. Blockmans, D. Gros, y E. Guild (2015), 'The EU's response to the refugee crisis. Taking stock and setting policy priorities.' *CEPS Essay*, Bruselas: CEPS. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-wedo/policies/european-agendamigration/proposalimplementationpackage/docs/20160420/report_implementation_eu-turkey_agreement_nr_01_en.pdf y el 15 de junio de 2016 el segundo: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-wedo/policies/european-agendamigration/proposalimplementationpackage/docs/20160615/2nd_commission_report_on_progress_made_in_the_implementation_of_the_euturkey_agreement_en.pdf (consultados ambos el 23 de junio de 2016).

⁶http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-wedo/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf

miembros del Consejo Europeo (La Valeta, 3 de febrero de 2017), siendo los principales intereses de colaboración de la UE, especialmente los aspectos exteriores de la migración y en la necesidad de abordar la ruta del Mediterráneo central. Así dentro del denominado Marco de Asociación y Plan de Acción de La Valeta, la Unión Europea intenta dar un nuevo impulso a una política migratoria sostenible cuyo elemento clave es "garantizar el control eficaz de nuestras fronteras exteriores, y contener los flujos ilegales hacia la UE", manteniendo en esta línea de tendencia la vigencia de la Declaración UE-Turquía e intensificando la cooperación con Libia como principal país de partida, así como con sus vecinos del norte de África y del África subsahariana (Arango, Mahia et al. 2016).

Mientras que en tercer y en cuarto lugar, los mecanismos de redistribución y de reasentamiento de personas refugiadas han sido por el momento las medidas más controvertidas en términos de cumplimiento. La primera activación se llevó a cabo en el Consejo Europeo de 25-26 de junio de 2015, cuando los jefes de Estado y de gobierno aprobaron distribuir 40.000 personas solicitantes de asilo ubicadas en Italia y Grecia y reasentar 20.000 personas refugiadas que habían solicitado protección en un país fuera de la UE. Este régimen de reasentamiento se tenía que complementar con un planteamiento legislativo obligatorio y vinculante a partir de 2016⁷. La propuesta de la Comisión era definir cuotas para los Estados miembros dependiendo de cuatro criterios fundamentales: tamaño de la población, PBI, tasa de desempleo y la media de solicitudes de asilo en el pasado. Entre otras previsiones, estas medidas también incluían a largo plazo a) un mecanismo permanente de reubicación aplicable en contextos de crisis, b) una lista común de países de origen seguros, c) un plan de acción para el retorno y un manual del retorno, d) una propuesta para establecer un fondo de apoyo para África con un presupuesto total de 1.8 millones de euros.

En este mismo ámbito, el segundo paquete de implementación de la Agenda se lanzó el 9 de septiembre de 2015, proponiendo una segunda reubicación de emergencia de 120.000 personas refugiadas de Grecia (50.400), Hungría (54.000) e Italia (15.600). El programa temporal de reubicación de emergencia se estableció por medio de dos Decisiones del Consejo en septiembre de 2015⁸, en las que los Estados miembros se

⁷ Decisión (UE) 2016/1754 del Consejo, de 29 de septiembre de 2016, que modifica la Decisión (UE) 2015/1601, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Itali y Grecia. Texto disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1754&from=EN>

⁸ Vid. El texto completo de las dos decisiones del Consejo en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11131-2015-INIT/es/pdf> y en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12098-2015-INIT/es/pdf>

comprometieron a reubicar hasta un número de 160.000 personas desde Italia y Grecia (y en su caso desde otros Estados miembros), para septiembre de 2017. Con anterioridad, el 8 de junio de 2015, la Comisión adoptó una propuesta de un programa europeo de reasentamiento, a la que siguió, el 20 de julio, un acuerdo entre los Estados miembros para el reasentamiento de 22.504 personas claramente necesitadas de protección internacional.

Sin embargo, no sería hasta la aprobación de la Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016, y su entrada en vigor a partir del 4 de abril de 2016, cuando se daría un nuevo giro al plan marco europeo de reubicación y reasentamiento. La Declaración establecía que por cada sirio retornado a Turquía desde las islas griegas, se procedería a reasentar a otro sirio procedente de Turquía en la Unión Europea, dando así prioridad a las personas migrantes que no hubieran entrado o intentado entrar previamente de manera irregular en la Unión Europea (Naïr 2016). A tal efecto, el Consejo aprobó el 29 de septiembre de 2016 una modificación de la segunda Decisión del Consejo sobre reubicación para que 54.000 plazas aún no asignadas de las 160.000 previstas para la reubicación se reservaran a la admisión legal en la Unión Europea de sirios procedentes de Turquía. De este modo, se hacía efectivo el compromiso asumido, con anterioridad al 13 de julio, de crear un marco de reasentamiento de carácter permanente para establecer un conjunto común de procedimientos normalizados de selección de personas candidatas al reasentamiento y un estatuto de protección común para las personas reasentadas en la UE, a fin de racionalizar y orientar mejor los esfuerzos europeos de reasentamiento en el futuro⁹.

En este contexto determinado de acción a nivel europeo, centrado en el control de las fronteras y confiado en la viabilidad del régimen de reubicación-reasentamiento de emergencia, la llamada crisis migratoria ha tenido y tendrá un fuerte impacto en la gestión de las condiciones de acogida e integración en cada Estado miembro, tal y como se analizará, en el caso de España (Moraes y Romero 2016).

A tal propósito, a continuación se planteará una breve revisión de algunos aspectos claves del sistema de acogida e integración, pasando de lo global a lo local para valorar si existe un marco jurídico-político garantista para la acogida de la población refugiada en España. Y, en consecuencia, explorar buenas prácticas de acogida e integración (Offe 2016; OCDE 2016)

⁹Se pueden consultar los seis informes sobre reubicación y reasentamiento adoptados por la Comisión, el primero aprobado el 16 de marzo 2016. Los informes segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto fueron adoptados, respectivamente, el 12 de abril, el 18 de mayo, el 15 de junio, el 13 de julio y el 28 de septiembre de 2016.

que se puedan perfilar en la gestión de los procesos de integración llevados a cabo en el territorio foral de Bizkaia.

2.1. El sistema de acogida e integración de la población refugiada en la Unión Europea

Las políticas de integración de la Unión Europea han tenido un desarrollo tardío si se comparan estas con el dinamismo de otras perspectivas prioritarias de las políticas migratorias europeas como son la defensiva y económica (Carrera et al. 2015). En la articulación de la integración como perspectiva social de las políticas migratorias desde la Unión Europea se distinguen claramente dos fases interrelacionadas o consecutivas. La primera fase preferentemente apuesta por el diseño de políticas promocionales por lo que la integración se define en clave de igualdad de derechos tal y como se recoge en la conocida COM (2000) 757, de 22 de noviembre de 2000,¹⁰ o en las conclusiones número 18 y 21 del Consejo de Tampere. Ambos documentos indican que “una política de integración debería tender a conceder a los ciudadanos de terceros países, derechos y deberes comparables a aquellos de los ciudadanos de la Unión Europea o en otras palabras debería garantizar seguridad material entre el *status* jurídico de los ciudadanos de terceros países y aquel de los ciudadanos de los Estados miembros”. Así bajo un cierto pragmatismo, los elementos que consienten la inclusión en el país de acogida se resumen en cinco áreas de política migratoria¹¹: trabajo, la reagrupación familiar, la residencia de larga duración, la ciudadanía y la no discriminación, enfatizando así la importancia de crear una política global y multisectorial sobre la integración de los inmigrantes¹². Sin embargo, no sería hasta el Programa de la Haya adoptado en el Consejo Europeo de 4 y 5 de noviembre de 2004 cuando pasaría a ser una de las diez prioridades de la Unión Europea, tal y como se recoge en los principios comunes básicos

¹⁰COM 757 final, de 22 de noviembre de 2000, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de inmigración. Reiterada en COM (2001) 387 final de 11 de julio, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo relativos a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración.

¹¹Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones, Bruselas, Junio 2004, COM 2004 508 final. Disponible en Internet: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2004/com2004_0508es01.pdf .

¹²COM (2003) 336 final de 3 de junio, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre inmigración, integración y empleo.

sobre la integración¹³ aprobados tras el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos internos, del 19 de noviembre de 2004. En el mismo, se reitera que el conocimiento básico del idioma (Kirkwood et al. 2016), la historia y las instituciones de la sociedad, estarían en la base del éxito de la integración como extremos complementarios al “Programa Común para la integración de los ciudadanos de los países terceros de la Unión Europea”¹⁴.

La segunda fase de desarrollo de las políticas de integración plantea un giro copernicano pasando a ser mayormente perfilado a tenor de los artículos 63 bis 4 y 79.4 del Tratado de Lisboa¹⁵ y con ocasión de las negociaciones del Pacto europeo para la inmigración y el asilo del 15 de octubre de 2008 (Solanes 2009: 48-49). Las últimas si bien paradójicamente no vaticinaban cambios en la literalidad del mandato contenido en el artículo 79.4, que expresamente excluía toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros respecto a la integración. La falta de armonización ha permitido dar impulso indirectamente a la posible exportabilidad de ciertos modelos nacionales de integración por medio de diferentes fórmulas que han planteado problemas sobre la proporcionalidad de las condiciones de integración exigidas a los nacionales de terceros Estados. A nivel europeo, la integración es una constante en el Programa de Estocolmo (2010-2014)¹⁶, por lo que para su promoción los Estados miembros han acordado aumentar la evaluación y seguimiento de la integración por medio de un conjunto de indicadores básicos a nivel de la Unión Europea (Declaración de Zaragoza 2010). Básicamente, teniendo en cuenta el reconocimiento de la situación específica y las necesidades de apoyo a la integración de las personas refugiadas y una mayor recopilación de datos y análisis de integración de las personas refugiados basada en el marco de integración ya presentado por el ACNUR y otros.

Ahora bien, esta segunda fase de promoción de la integración, se ha visto en parte relegada a un plano secundario dada la emergencia del

¹³Consejo de la Unión Europea, sesión núm. 2618 del Consejo de Justicia y Asuntos de interior, Bruselas 19 de noviembre de 2004, 14615/04.

¹⁴Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones, Programa común para la integración, Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión europea, 1 de septiembre de 2005. Vid. Libro verde COM (2004) 801 relativo al planteamiento de la UE sobre la gestión de la inmigración económica en el que señalaba la importancia de que las medidas de admisión vayan acompañadas por unas sólidas políticas de integración.

¹⁵Tratado de Lisboa por el que se modifican el tratado de la unión europea y el tratado constitutivo de la Comunidad Europea (2007/c 306/01), 17 de diciembre de 2007, entrado en vigor en enero de 2009.

¹⁶Programa de Estocolmo — Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, DO C 115 de 4 de mayo de 2010, p. 1.

contexto de crisis migratoria a partir del 2015, cuando la Agenda Europea de Migración ha fijado una visión genuinamente integral de las políticas de inmigración y asilo priorizando como acciones: 1) completar la política europea común de asilo, 2) compartir la gestión de la frontera europea y 3) desarrollar un nuevo modelo de migración legal.

Siguiendo estos ejes de acción, la respuesta de la mayoría de los países de Europa ha sido priorizar la lucha contra la clandestinidad en detrimento del derecho de asilo por medio del refuerzo de las fronteras y a la postre endurecer si cabe más el control selectivo (Carens 2013) de los flujos migratorios o bien ralentizar la puesta en marcha de políticas de integración pensadas para los nacionales de terceros estados residentes en el territorio (Trauner et al 2015; La Spina 2015: 107-110). Las personas solicitantes de protección internacional, como parte de este grupo, no han sido consideradas debidamente hasta la crisis del sistema europeo de asilo, pese a tener necesidades específicas debido a la pérdida de la protección de su país; sus experiencias de persecución o de conflicto armado; sus dificultades particulares para obtener la documentación; y la separación y pérdida de la familia (La Spina 2011).

Por tanto, la gran ausente en esta apuesta por un enfoque integral ha sido la integración, aunque paradójicamente se haya mantenido en los sucesivos informes anuales sobre inmigración¹⁷ no sólo como una de las prioridades de la Unión Europea, sino como un aspecto fundamental para afrontar y superar las actuales barreras para la convivencia en el marco financiero plurianual 2014-2020, Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI). No en vano, la Comisión ha aumentado el Fondo para el Asilo, la Migración y la Integración (FAMI) en 57 millones de euros para apoyar la acogida de migrantes por los estados miembros en primera línea. Este presupuesto ha sido destinado a redoblar la asistencia de emergencia tras la primera acogida (25 millones), desarrollar un proyecto piloto de reasentamiento (25 millones) y a reforzar programas de desarrollo regional en África (7 millones).

Más allá del limitado impacto de las políticas de integración

¹⁷Vid. entre otros Comunicación de la Comisión, Programa de la Haya: diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia, COM (2005) 184 final de 10.5.2005. Cfr. El programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea (2005/C 53/01), Diario Oficial C 53 de 3.3.2006. Y, más recientemente, COM (2011) 455 final, de 20 de julio de 2011. Y, más recientemente, la Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países» III Informe anual sobre inmigración y asilo COM (2012) 250 final, de 30 de mayo de 2012, así como Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, IV y V Informe Anual sobre Inmigración y Asilo COM (2013) 422 final, COM(2014) 288 final.

existentes para las personas solicitantes de protección internacional, en el estricto ámbito de gestión europea de los sistemas de acogida¹⁸ las principales deficiencias que se observan como factores condicionantes de su efectiva implementación son el limitado acceso al sistema de asilo¹⁹, la calidad de la capacidad de acogida, las garantías jurídicas (Cherubini 2015: 15-20), la disponibilidad de los recursos y la asistencia jurídica gratuita (AIDA 2016). A diferencia del estancamiento de las políticas de integración en términos de búsqueda de indicadores, una de las virtualidades de la mal llamada crisis de las personas refugiadas ha sido poner de manifiesto la magnitud de las limitaciones (estructurales) de la política comunitaria de asilo (Peers et al. 2015) y sus déficits con vistas a construir un sistema de acogida en derechos más acorde con el deber de solidaridad derivado del mandato del artículo 78.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Esto es la base de la construcción del denominado *Sistema Común Europeo de Asilo* que actualmente está siendo objeto de revisión.

Entre los cinco principios básicos que deberían ser tenidos en cuenta en una política común de inmigración y asilo (De Lucas 2015; Solanes 2010, Solanes 2014: 190-208) ya se incluía la necesidad de aportar mayor flexibilidad, información transparente a las personas solicitantes, garantizar la accesibilidad y efectividad de los recursos legales, condiciones de vida dignas para la estancia de las personas refugiadas y respeto de los derechos humanos (Rubio-Marin 2014:12). Por tanto, la previsión era articular de dos ejes prioritarios: la aplicación plena y coherente del SECA así como el refuerzo del sistema de Dublín desarrollando una serie de nuevos instrumentos que derogan los adoptados durante la denominada “primera fase” (Ratio 2011) con el fin de mejorar la claridad y la supervisión por parte de la Comisión Europea de la legislación de la Unión Europea²⁰.

En esta línea, la Comisión Europea ha intensificado sus esfuerzos con la aprobación del mencionado segundo paquete de aplicación de la Agenda

¹⁸European Asylum Support Office (2015). *Informe anual de la situación del asilo en la UE 2014*. Luxemburgo: Publication office of the European Union. http://www.bfa.gv.at/files/berichte/EASO_Annual_Report_2014.pdf.

¹⁹Los problemas detectados como consecuencia del desplazamiento masivo de personas sirias ha puesto en tela de juicio la eficacia del Reglamento Dublín III, y en septiembre de 2015, la Comisión efectuó una propuesta para su modificación.

²⁰Directiva 2011/95/UE sobre requisitos para el reconocimiento de beneficiarios de protección internacional, y el contenido de la misma; Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión o retirada de la protección internacional; Directiva 2013/33/UE sobre normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional; Reglamento 603/2013/UE relativo a EURODAC; Reglamento 604/2013/UE sobre determinación del Estado miembro responsable de examinar la solicitud (*Dublín III*).

Europea de Migración,²¹ aunque lo ha hecho precisamente en términos de obligación de resultado dejando así *laissez-faire* a las autoridades nacionales sobre la elección de la forma y de los medios (Art. 288 TFUE). En cualquier caso, en la propuesta de reforma, la Comisión insiste entre otras medidas, en “garantizar que los Estados miembros apliquen las normas e indicadores sobre las condiciones de acogida elaborados por la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) así como elaboren y actualicen permanentemente planes de contingencia para garantizar una capacidad de acogida suficiente y adecuada, incluso en situaciones de presión desproporcionada; garantizar que las personas solicitantes de asilo estén localizables y disuadirles para que no se fuguen permitiendo a los Estados miembros que les asignen residencia o les impongan obligaciones de información; establecer normas más claras sobre la reducción del derecho a condiciones materiales de acogida y sobre la sustitución de prestaciones en metálico por la prestación de condiciones materiales de acogida en especie. Así como adelantar el acceso al mercado laboral en un plazo máximo de seis meses después de que se haya presentado una solicitud de asilo, reduciendo así la dependencia, siempre que dicho acceso sea plenamente conforme con los estándares del mercado laboral”²². Y, por último, prestar atención a las personas solicitantes de asilo con necesidades especiales y para menores no acompañados, con la previsión de salvaguardias comunes reforzadas asignándole una persona tutora a más tardar cinco días después de que se haya presentado la solicitud.

De este modo, nuevamente el amplio margen de maniobra de los Estados en la articulación de la acogida, ha sido el verdadero efecto ralenti del SECA a la hora de reducir los efectos de la armonización legislativa (Guild 2014) deviniendo la construcción del sistema común de acogida una variable dependiente del Estado miembro que tramita la solicitud de asilo y que, en última instancia, debe garantizar el cumplimiento de las condiciones mínimas de acogida exigibles por la Directiva 2013/33/UE³. Ello, pese a que en el Programa de Estocolmo se exhorta a que las personas solicitantes de asilo, independientemente del Estado miembro en el que se presentó su solicitud, reciban un tratamiento equivalente en relación con las condiciones de recepción y un estatuto uniforme para las personas a las

²¹Comisión Europea (2015): *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 COM (2016) 85 de 10 de febrero de 2016, de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el estado de ejecución de las medidas prioritarias en el marco de la Agenda Europea de Migración. Aplicación de la legislación de la UE Estado de ejecución.

²²Documento de la Comisión europea IP/16/2433 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_es.htm

que se concede protección internacional con arreglo a unos procedimientos más justos y eficaces (Ghimis et al. 2015; Guild et al. 2015).

2.1.1. Las condiciones mínimas de acogida e integración previstas en la Directiva 2013/33/UE y la Directiva 2011/95/UE

El Convenio de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de Refugiados establece que los Estados, en la medida de lo posible, facilitarán la integración y la naturalización de las personas refugiadas. La referencia a la acogida relacionada con la integración se recoge en diversos documentos de *soft law* del Comité²³. La lógica del marco de la Convención es que, con el paso del tiempo, las personas refugiadas deben ser capaces de disfrutar de una gama más amplia de derechos y reforzar los vínculos con la sociedad de acogida. En este sentido, el Convenio de Ginebra de 1951 exhorta a los Estados partes a dar a las personas refugiadas una base sólida sobre la que pueden restaurar progresivamente la independencia social y económica necesaria para seguir adelante con sus vidas y, por ende, a activar los esfuerzos especiales para facilitar su integración.

A nivel europeo, más allá de los programas de reubicación o reasentamiento, si bien es evidente la necesidad de garantizar la acogida de las personas refugiadas, en ausencia de una definición clara, esta puede llevar o derivar a diferentes significados conexos pero no sinónimos como la integración y tener una determinada trascendencia jurídica en el contexto migratorio. Tal y como se ha analizado, dentro del acervo comunitario de las políticas de inmigración y asilo se prevén diferentes modalidades para articular las condiciones de acogida e integración en función de que las personas destinatarias sean trabajadoras o familias migrantes o bien se trate de solicitantes y beneficiarias de protección internacional. Respecto a estas últimas, se analizarán los aspectos claves de dos Directivas que fijan la hoja de ruta de la acogida e integración en la Unión Europea.

De un lado, la Directiva 2013/33/UE²⁴, respecto a la articulación de la acogida, incluye las condiciones materiales (vivienda, alimentos, ropa, vales, prestaciones financieras), cuidado de la salud, el empleo y educación. La implementación de estas condiciones en la práctica pueden adquirir muy

²³Por ejemplo, el número 104 del Comité Ejecutivo del ACNUR Conclusión sobre la integración local y la nota de 2009, sobre los enfoques estratégicos para la lucha contra la discriminación.

²⁴Directiva 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. DOUE L 180, de 29 de junio de 2013.

diferentes formas de un país a otro, o incluso dentro de un mismo país de acuerdo a los tiempos y los medios. Y, de otro lado, la Directiva 2011/95/UE²⁵ de reconocimiento, establece un catálogo de derechos para facilitar la integración de las personas beneficiarias de protección internacional que tiene vigencia tras la concesión del estatuto jurídico correspondiente.

Por ello, en esta sede es obligado aclarar a priori los contornos del concepto de acogida a efectos de delimitar su alcance. Básicamente porque su definición permite comprender el grado de exigibilidad de las obligaciones de los Estados respecto al binomio acogida-integración. Esto es, si los Estados están obligados a dar acogida y facilitar la integración de las personas beneficiarias de protección internacional, este doble objetivo no es una cuestión meramente cuantitativa sino también cualitativa. Los parámetros de calidad deben regir en todo el itinerario de acogida, aunque en la práctica la mayoría de los Estados puedan establecer claras diferencias institucionales entre el marco de la "primera acogida". Por ejemplo, por un lado, la acogida de las personas recién llegadas, y por otro lado la acogida de segunda línea, la reubicación o el reasentamiento de las personas que han entrado en el procedimiento de asilo por otro Estado sin perjuicio del reconocimiento último del estatuto jurídico de la protección internacional. Esta graduación o modulación de niveles de acogida puede ser confusa y yuxtapuesta a los procesos de integración, más si cabe si en ciertos países, el término "primera" o "inicial" acogida es aún menos sencillo a efectos de establecer confines o incluso si la concesión del estatuto de protección se retrasa en exceso y por tanto se ralentiza el *spectrum* de derechos reconocidos para su integración efectiva.

Otra limitación conceptual cuya significación, en principio, no siempre se refleja en la práctica es la separación conceptual entre la acogida y la detención de las personas solicitantes de asilo. La adopción de la Directiva sobre condiciones de acogida 2013/33/UE delinea sus respectivos ámbitos como opuestos mediante la definición de cualquier confinamiento de una persona a un lugar específico donde se ve privada de su libertad como "detención". Frente a la definición dada a las condiciones materiales de acogida del artículo 18 de la Directiva donde se hace referencia a que "sin perjuicio" de regímenes de alojamiento específicos aplicables en casos de detención implica que son diferentes categorías

²⁵Directiva 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. DOCE n. 18 de 19 de enero de 2011, p. 80.

jurídicas y de facto fácilmente reconocibles. Por tanto, provoca esta diferenciación obligaciones igualmente diferenciadas por parte de los Estados miembros a la hora de vigilar el cumplimiento de las condiciones que le son inherentes.

a. Las condiciones mínimas de acogida

Respecto a la Directiva 2013/33/UE, que tiene un efecto directo desde el 21 de julio de 2015 y fija condiciones mínimas de acogida exigibles, la literalidad de la disposición de Derecho derivado recoge expresamente que “las condiciones mínimas de acogida” deberán aplicarse en todas las fases y tipos de procedimientos de solicitud de protección internacional, en todos los lugares e instalaciones en los que se alojen las personas solicitantes y durante todo el período en que se les permita permanecer en el territorio de los Estados miembros como solicitantes. A falta de su transposición, la Comisión Europea ya ha adoptado 40 decisiones de infracción contra 20 Estados miembros por no aplicar plenamente la legislación del Sistema Europeo Común de Asilo, entre ellos el Estado español y, en consecuencia, sigue pendiente una reforma de las condiciones de acogida a fin de garantizar que las personas solicitantes de asilo se beneficien de condiciones de acogida dignas y armonizadas en toda la Unión Europea, lo que debe contribuir a evitar movimientos secundarios²⁶.

En esta línea, la Directiva vertebrada como mínimo común denominador la extensión del derecho de acogida de las personas solicitantes a todo el procedimiento, es decir, hasta la resolución²⁷ así como la extensión de su ámbito de aplicación a las personas solicitantes de protección subsidiaria, para garantizar así la igualdad de trato a todas las posibles personas beneficiarias de protección internacional y la coherencia con el actual acervo de la Unión Europea en materia de asilo, en particular con la Directiva de reconocimiento 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011 (considerando nº 13).

Volviendo a la Directiva de condiciones mínimas de acogida cabe destacar como la misma sí recoge una serie de mejoras respecto de la

²⁶Vid. los objetivos de la reforma de la Directiva 2013/33/UE en el Documento de la Comisión europea IP/16/2433 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_es.htm.

²⁷Considerando nº 8 dispone que «para garantizar la igualdad de trato de los solicitantes en toda la Unión, deberá aplicarse en todas las fases y tipos de procedimientos de solicitud de protección internacional, en todos los lugares e instalaciones en los que se alojen los solicitantes y a todo el período en que se les permita permanecer en el territorio de los Estados miembros como solicitantes».

anterior²⁸, en particular lo hace en torno a las normas y condiciones de detención o internamiento así como especialmente sobre el acceso a una serie de derechos y prestaciones que se les concederán. Entre otros, se determinan indicadores en el ámbito de la documentación, la información sobre el procedimiento, el alojamiento, los alimentos, la educación, la asistencia médica y psicológica, el acceso a empleo así como a la formación profesional.

En concreto, si se desglosan las medidas respecto a la escolarización y educación de los menores dispone que, si es necesario, se les ofrecerán clases preparatorias, incluidos cursos de idiomas, para facilitar su acceso al sistema educativo y su participación en el mismo. En materia de empleo se obliga a los Estados a velar para que las personas solicitantes, en determinadas circunstancias, tengan acceso al mercado laboral a los nueve meses desde la fecha de presentación de la solicitud. También se dispone que los Estados velarán por la protección de la salud física y psíquica de las personas solicitantes. En este punto se alude expresamente al tratamiento básico de enfermedades o trastornos psíquicos graves y, con relación a las víctimas de tortura y violencia, se dispone que los Estados miembros velarán para que puedan acceder a la asistencia o tratamiento médico y psicológico adecuado. Asimismo para las personas solicitantes alojadas en locales o centros de acogida, se obliga a los Estados a tomar en consideración factores específicos de género y edad y la situación de las personas vulnerables, así como a adoptar las medidas adecuadas para prevenir el acoso y los actos de violencia de género, incluida la violencia y el acoso sexuales, en los locales y centros de acogida (Morondo 2016). Uno de los aspectos más detallados es el régimen de protección previsto para las personas en situación de vulnerabilidad que incluye a las víctimas de trata de seres humanos, personas con enfermedades graves, con trastornos psíquicos y personas que hayan padecido torturas, violaciones y otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual, como las víctimas de la mutilación genital femenina. También establece normas para la evaluación de personas solicitantes con necesidades de acogida particulares, debido a su situación de vulnerabilidad, sin embargo, precisa que no es necesario que la evaluación adopte la forma de un procedimiento administrativo (Defensor del Pueblo 2016: 85-101).

²⁸Directiva 2003/9/CE del Consejo 27 de enero de 2003. DO L 31 de 6 de febrero de 2003, p. 18.

b. Las condiciones mínimas de integración

Respecto a la Directiva 2011/95/UE de reconocimiento, su doble objetivo, en primer lugar, es asegurar que los Estados miembros apliquen criterios comunes para la identificación de las personas necesitadas de protección internacional y, en segundo lugar, asegurar a estas personas un nivel mínimo de prestaciones -acceso al empleo, educación, asistencia sanitaria y vivienda-. Es en este segundo objetivo donde se enmarcarían estrictamente y con claridad las condiciones de integración exigibles para las personas que ya tengan concedido un estatuto de protección internacional en la medida en que se reconoce un catálogo completo de derechos en su Capítulo VIII del artículo 21 a 34, con algunas limitaciones en función del estatuto concreto reconocido.

Por ejemplo, en el ámbito del acceso al empleo y a la asistencia sanitaria de las personas con estatuto de refugiadas y aquellas personas a las que se concede protección subsidiaria (art. 26 y 30). Los Estados miembros autorizarán a las personas beneficiarias de protección internacional a que tengan acceso a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que las nacionales del Estado miembro y a realizar actividades económicas por cuenta ajena o por cuenta propia con arreglo a las normas aplicadas de forma general a la actividad profesional de que se trate y a los empleos en la administración pública. Los Estados miembros velarán porque se ofrezcan a las personas beneficiarias de protección internacional posibilidades de formación relacionada con el empleo para personas adultas, formación profesional, incluidos cursos de formación para la mejora de las cualificaciones, trabajo en prácticas y asesoramiento ofrecido por las oficinas de empleo, en condiciones equivalentes a las de la población nacional.

Sin embargo, en otros aspectos, como los relativos a la asistencia social o a la duración de los permisos de residencia, la Directiva sí establece limitaciones, dando un trato más desfavorable a las personas solicitantes de protección subsidiaria. Sin duda, el supuesto más claro es la autorización de residencia que es posible expedir a las personas beneficiarias del estatuto de refugiado que tendrá una validez como mínimo por tres años y renovable. Y, en el caso del permiso de residencia que se expida a los miembros de la familia de la persona beneficiaria del estatuto de refugiado se podrá tener una validez inferior a tres años, renovable. Mientras que a las personas beneficiarias de un estatuto de protección subsidiaria y a los miembros de su familia se le expedirá un permiso de residencia renovable, que deberá ser válido como mínimo por un año y, en caso de renovación, por dos años como mínimo, salvo cuando se opongan a ello motivos imperiosos de seguridad nacional u orden público. De igual modo, el

artículo 29 indica que velarán porque las personas beneficiarias de protección internacional reciban, en el Estado miembro que les haya concedido tal protección, la asistencia social necesaria en las mismas condiciones que la población nacional de dicho Estado miembro. Aunque los Estados miembros podrán limitar la asistencia social concedida a las personas beneficiarias del estatuto de protección subsidiaria a las prestaciones básicas, que, en dicho caso, se ofrecerán en el mismo nivel y según los mismos requisitos que a sus propia población nacional. Además, en el artículo 34 como previsión expresa se indica que con el fin de facilitar la integración de las personas beneficiarias de protección internacional en la sociedad, los Estados miembros garantizarán el acceso a los programas de integración que consideren oportunos, a fin de tener en cuenta las necesidades específicas de las personas beneficiarias del estatuto de refugiado o del estatuto de protección subsidiaria, o crearán condiciones previas que garanticen el acceso a dichos programas.

Ahora bien, más allá del marco normativo, las pautas interpretativas del ámbito jurisprudencial supranacional también insisten en la urgencia e importancia de implementar un sistema de acogida garantista que vele por las condiciones materiales que deben concederse a la población solicitante de asilo desde que se presenta su solicitud. Así es oportuno poner a colación la sentencia del *STJUE Saciri*²⁹ que dispone que “si un Estado miembro opta por proporcionar las condiciones materiales de acogida en forma de asignaciones financieras, éstas deben ser suficientes para garantizar la atención sanitaria y un nivel de vida digno y adecuado, así como para asegurar la subsistencia de las personas solicitantes de asilo, permitiéndoles disponer, en particular y si fuera necesario, de un alojamiento en el mercado privado de alquiler” (apartado 42). Aunque esto no significa “dejar elegir a la persona solicitante el alojamiento según su conveniencia personal” (apartado 43). Por otro lado, el importe de las asignaciones debe ser suficiente para permitir que la prole se aloje con sus progenitores, y poder mantener así la unidad familiar (apartado 46). Los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación respecto a los medios por los que proporcionan condiciones materiales de acogida, pero esta posibilidad no excluye la responsabilidad del Estado de que se respeten las normas de acogida. Esto es, el colapso de la red de acogida “no puede justificar excepción alguna en la observancia de dichas normas” (apartado 50).

²⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Asunto C-79/13 (Federaalagentschapvoor de opvang van asielzoekers / Selver Saciri y otros) de 27 de febrero de 2014

Y, de igual modo, la sentencia *STJUE Cimade y Gisti*³⁰, donde se establece que un Estado Miembro tiene la obligación de garantizar unas condiciones mínimas de acogida a las personas solicitantes de asilo que establece la Directiva, incluso si se está decidiendo qué Estado Miembro ha de estudiar su solicitud en virtud del Reglamento Dublín y hasta que es transferida al Estado Miembro responsable de estudiar la solicitud. El TJUE también ha determinado que quienes solicitan asilo no pueden ser privados de la protección de los estándares mínimos y suficientes para garantizar unas condiciones de vida dignas y adecuadas para su salud. Es más, los Estados Miembros han de ajustar las condiciones de acogida a la situación de las personas que tengan necesidades específicas, algo en sintonía con la Directiva 2013/33/UE.

Y, en un caso más reciente el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los casos *Kreis Warendorf v. Ibrahim Alo y Amira OSSO v. Region Hannover*³¹ resolvió una cuestión prejudicial sobre si el alcance de la Directiva 2011/95/UE obliga a los Estados miembros a permitir a las personas a las que han concedido el estatuto de protección subsidiaria no sólo circular libremente en su territorio, sino también elegir su lugar de residencia en dicho territorio. En consecuencia, una condición de residencia impuesta a esas personas constituye una restricción de la libertad de circulación garantizada por la Directiva. Cuando esta condición se impone exclusivamente a las personas beneficiarias de protección subsidiaria que reciben asistencia social, constituye también una restricción de su acceso a la seguridad social en virtud del Derecho comunitario. En definitiva, considera que una condición de residencia puede imponerse exclusivamente a las personas beneficiarias de la protección subsidiaria si, en lo que respecta al objetivo de la normativa nacional de que se trate, no son objetivamente comparables, -con los derechos de la ciudadanía de la UE que resida legalmente en el Estado miembro de que se trate o con los derechos de la población nacional de dicho Estado. A este respecto, el Tribunal señala que las personas beneficiarias de la protección subsidiaria no pueden estar sujetas en principio a normas más restrictivas en lo que respecta a la elección del lugar de residencia que las aplicables a la población no comunitaria que reside legalmente en el Estado miembro de que se trate y, en lo que respecta al acceso a la asistencia social, que las

³⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 27 de septiembre de 2012. Asunto C-179/11. *Cimade y Groupe d'information et soutien des immigrés (GISTI) contra Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*.

³¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea C-443/14 and C-444/14 *Kreis Warendorf v Ibrahim Alo and Amira Osso v Region Hannover* El Sr. Ibrahim Alo y la Sra. Amira Osso son dos personas sirias que viajaron a Alemania en 1998 y 2001, respectivamente. Se les otorgó el estatus de protección subsidiaria.

aplicables a la población nacional de dicho Estado miembro. Por lo tanto, reconoce que la circulación de las personas beneficiarias de las prestaciones de seguridad social o el hecho de que no estén igualmente concentradas en un Estado miembro puede significar que la carga financiera relacionada con dichas prestaciones no se distribuye equitativamente entre las distintas instituciones competentes. Sin embargo, no existe un vínculo especial entre una distribución desigual de esa carga y la posible calificación de las personas beneficiarias de las prestaciones de seguridad social para el estatuto de protección subsidiaria. En estas circunstancias, la Directiva se opone a la imposición de una condición de residencia exclusivamente a las personas beneficiarias de un estatuto de protección subsidiaria con el fin de lograr una distribución adecuada de la carga relacionada con las prestaciones en cuestión. Sin embargo, el Tribunal declara que corresponderá al Bundesverwaltungsgericht determinar si las personas beneficiarias de la protección subsidiaria que reciben asistencia social se enfrentan a mayores dificultades de integración que otras personas no comunitarias que residen legalmente en Alemania y que reciben asistencia social. Si estos dos grupos de personas no se encuentran en una situación comparable en cuanto al objetivo de facilitar la integración de la ciudadanía no comunitaria en Alemania, la Directiva no impide que las personas beneficiarias del estatuto de protección subsidiaria estén sujetas a una condición de residencia con el fin de promover su integración, incluso si esa condición no se aplica a otra población no comunitaria que reside legalmente en Alemania.

Todo ello, sin perjuicio de dos decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) que en la misma línea pautan la existencia de una obligación por parte de los Estados de acogerlas y proporcionar a todas ellas una serie de condiciones materiales de acogida. En este sentido conviene citar la *STEDH, M.S.S v. Bélgica*³², en la que se establece que todas estas personas son especialmente vulnerables, por lo que necesitan una protección especial. En esa sentencia se condenó a Bélgica por violación del artículo 3 CEDH, porque no fue tenida en cuenta ni la vulnerabilidad del demandante como solicitante de asilo, ni el dejarle sin recursos, sin acceso a instalaciones sanitarias y sin poder satisfacer sus necesidades básicas. También tiene relevancia en este sentido, la sentencia *V.M. y otros v. Bélgica*³³, en la que se condena también por vulneración del artículo 3, por considerar que Bélgica sometió a condiciones de pobreza extrema durante cuatro semanas a los demandantes al dejarles en una situación similar al

³²STEDH M.S.S v. Bélgica Application n. 30696/09 de 21 de enero de 2011.

³³STEDH V.M. y otros c. Bélgica, Application n. 60125/15 de 7 de mayo de 2015.

caso *M.S.S. v. Bélgica*. Además, el TEDH, en su sentencia *Budina v. Rusia*³⁴, afirma que “sería incompatible con la dignidad humana que un Estado comprometido, en virtud del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, diera un trato de indiferencia a una persona demandante totalmente dependiente de la ayuda pública que se encontrara en una situación de privación”. Y, por último, en relación a la población menor de edad solicitante de asilo, al hilo del asunto *Tarakhel v. Suiza*³⁵, se establece que el requisito de la protección especial es particularmente importante cuando se trata de menores incluso acompañados de sus progenitores. Por tanto, es necesario que el país de acogida garantizase condiciones adecuadas para este colectivo, “sin ocasionarle situaciones de estrés y ansiedad que pudiesen derivar en consecuencias traumáticas”. Asimismo, en el caso de *Tarakhel v. Suiza*, nuevamente por la vía de la violación del artículo 3 CEDH se ratifica la devolución de las personas demandantes a Italia, sin que las autoridades suizas garantizaran individualmente que las personas solicitantes tendrían unas condiciones de acogida acordes a su minoría de edad junto a la familia.

2.1.2 La aplicación de las condiciones mínimas de acogida e integración en perspectiva comparada

Los procesos de acogida e de integración suelen ser percibidos como un *continuum* en la experiencia de las personas refugiadas y en el discurso de las organizaciones de la sociedad civil implicadas en dichos procesos,³⁶ a pesar de tener regímenes jurídicos y administrativos diferentes. Por otra parte, en los procesos de integración se junta a veces en las mismas políticas y estrategias (y en los informes de valoración o seguimiento) a la población refugiada con las personas migrantes tanto en situación regular como irregular.

Como hemos explicado *supra*, ambos procesos (acogida e integración) están recogidos en políticas europeas que tienen la finalidad de conseguir mayor cooperación y armonización en la acción de los Estados miembros en estas materias y evitar así la movilidad intra-europea de personas solicitantes de asilo y beneficiarias de protección internacional a la búsqueda de mejores condiciones de acogida o mejores perspectivas de integración (“asylum-shopping”), con la consiguiente sobrecarga de los sistemas de asilo de algunos Estados.

³⁴STEDH *Budina v. Rusia*, Application n. 45603105 de 18 de junio de 2009.

³⁵STEDH *Tarakhel v. Suiza* Application n. 29217/12 de 4 de noviembre de 2014.

³⁶En efecto, la documentación consultada raramente diferencia entre ambos procesos ni entre grupos de personas solicitantes y personas refugiadas. Vid., Martins et al. 2016.

A pesar de los esfuerzos de armonización en el ámbito de la acogida, en particular a través de la Directiva sobre las condiciones de acogida, y del apoyo de la Unión Europea a las políticas de integración (de personas inmigrantes) de los Estados miembros, las diferencias entre las prácticas de acogida e integración en los diversos países de la Unión siguen siendo muy importantes.

a. Los procesos de acogida en perspectiva comparada

En relación con los procesos de acogida, el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) deja amplio margen de discreción a los Estados para decidir el contenido material de los derechos reconocidos a personas solicitantes de asilo y personas refugiadas en sus jurisdicciones.³⁷

Las diferencias entre los estándares aplicados en los diferentes países europeos en relación con la acogida de personas solicitantes de asilo y protección internacional se atribuyen generalmente más a las diferencias en nivel de vida entre los países europeos (EP 2015) que al efecto de las diferencias en la transposición de las Directivas europeas³⁸. Aunque la legislación europea no contiene estándares unificados, sí que prevé “estándares comparables” (Tsourdi 2015: 14) en relación a la documentación, el mantenimiento de la unidad familiar, el acceso a la educación y la escolarización, el acceso al empleo y la formación profesional, alojamiento, asistencia sanitaria y asistencia económica.

De entre estos estándares, la rapidez y las condiciones en el acceso al empleo, así como la calidad del mismo, se consideran un elemento fundamental en la futura integración de las personas solicitantes de asilo. A pesar de ello, todos los organismos internacionales coinciden en señalar la escasez de información en relación a la integración laboral del colectivo específico de solicitantes de asilo³⁹ y la necesidad de completar los datos

³⁷De hecho, a este margen de diferencia entre los Estados se le atribuyen las dificultades para reubicar solicitantes de asilo actualmente en Grecia o Italia en otros países, debido al rechazo de muchas personas solicitantes de ir a países en los que las condiciones de acogida no son (o se piensa que no son) tan buenas como en otros. (European Parliament 2015).

³⁸Ver, sin embargo, la apreciación en el último informe del AIDA: “Frente a la situación de divergencia en la conformación institucional y la conceptualización de las obligaciones de acogida entre los países europeos, es enormemente difícil establecer estándares comparativos para evaluar el cumplimiento por parte de los Estados miembros de sus obligaciones en relación con quienes se encuentran alojados en sus territorios.” (AIDA 2016: 13-14).

³⁹Hay en general falta de datos cuantitativos sobre la integración y resultados del conjunto de lo que la OCDE llama “migrantes humanitarios” y que incluiría tanto a personas solicitantes de asilo y refugiadas, como a quien ha recibido otro tipo de protección. Esto incluye a las personas reubicadas a través de los programas humanitarios del ACNUR o en

existentes, de carácter predominantemente cualitativo y no segregado por grupos, con datos cuantitativos fiables y secuencias diacrónicas que permitan evaluar las diferentes trayectorias y sus resultados (EU/OCDE 2016, EP 2015, EP 2016b). (Ver tablas 23 y 24)

La información existente muestra que los Estados europeos han efectivamente utilizado las posibilidades contempladas por la Directiva de restringir el acceso al mercado de trabajo para las personas solicitantes de asilo cuyas prácticas estén todavía pendientes de resolución. Casi todos los países aplican restricciones temporales, con períodos que oscilan entre 2 meses y el máximo permitido de 9. Una minoría de países otorga un acceso inmediato al mercado de trabajo, eximiendo a las personas solicitantes de asilo de la necesidad de tener un permiso de trabajo.⁴⁰ Además, algunos países⁴¹ condicionan los permisos de trabajo de la población solicitante de asilo a los llamados “tests de mercado”, que controlan la disponibilidad de trabajos para personas nacionales y extranjeras residentes en el sector de empleo y área geográfica en los que trabajaría la persona solicitante de asilo, o restringen el trabajo de la población solicitante de asilo a determinados sectores económicos (Austria, por ejemplo, lo restringe al turismo, la agricultura y el sector forestal). Algunos países como Holanda restringen también el tiempo máximo de trabajo por año y/o exigen a quien trabaje que contribuya a los gastos originados por la provisión de las condiciones materiales previstas en la Directiva en relación al salario recibido (EP 2015).

algunos países como Australia, Canadá y los Estados Unidos, a través de “sponsorship” privados (OCDE 2016: 7).

⁴⁰Suecia, España y Grecia (AIDA 2016)

⁴¹Francia, Austria, Alemania, Grecia, Hungría o Reino Unido, por ejemplo (AIDA 2016).

Tabla 23: Acceso al mercado de trabajo y asistencia social de solicitantes de asilo

| | ¿La legislación permite acceder al mercado laboral? | ¿Periodo de espera tras el cual las personas solicitantes de asilo pueden acceder al mercado laboral? | ¿Hay restricciones en la práctica a la hora de acceder al empleo? | Apoyo material y asistencia social | Gastos de las unidades familiares en 2014 (UE-28=100) |
|----------|---|---|---|--|---|
| BÉLGICA | SI | 3 meses tras registrarse como solicitante de asilo | No | Ayudas sociales mínimas garantizadas en base al salario mínimo mensual, aproximadamente 33,23€ por mes, para personas adultas y menores (suspendido el 1 de febrero de 2015). Alimentos y beneficios en los centros de acogida | 48.4 |
| FRANCIA | SI | 9 meses | SI | Dieta diaria por persona de 6,80€. La población adulta que no esté alojada en centros de recepción recibe una asignación mensual de 343,50€ mientras su solicitud está siendo estimada. | 107.8 |
| ALEMANIA | SI | 3 meses | SI | 143€ por mes y por persona adulta dentro de un centro de acogida, y 216€ si no se encuentra alojada en un centro de acogida. Las necesidades básicas como el alojamiento, la alimentación, ropa y asistencia sanitaria son cubiertas por los centros de acogida inicial. | 101.5 |
| ITALIA | SI | 2 meses | SI | 250€ por día y persona aproximadamente como dinero en metálico o como productos durante el periodo de alojamiento. Los centros de acogida desembolsan dinero en efectivo a personas autónomamente. | 101.9 |

Tabla 23: Acceso al mercado de trabajo y asistencia social de solicitantes de asilo (Continuación)

| | | | | | |
|--------------|----|--|----|--|-------|
| PAÍSES BAJOS | SI | 6 meses | SI | Las prestaciones varían dependiendo del tamaño de la unidad familiar y la provisión de alimentos. Una unidad de una o dos personas: 44,66€ (persona/semana); y con un menor: 34,86€, si se encargan de su propia alimentación. Las compensaciones por ropa y otros gastos personales ascienden a 12,95€ (persona/semana). | 110.7 |
| POLONIA | SI | 6 meses | SI | 2,17€ por día y persona, prestaciones para gastos personales (12,06€/mes) y otras ayudas (e.g. artículos de higiene, 5€/mes). Asignación económica fuera de los centros de acogida: 6€/día. | 55.8 |
| ESPAÑA | SI | 6 meses | SI | Dinero en efectivo para cubrir necesidades básicas: 51,60€/mes para personas adultas y 19€ para menores (más una tarjeta de transporte mensual, hasta 363€ al año para gastos de ropa, etc.). Dinero en efectivo para cubrir necesidades básicas una vez el periodo de estancia en el Centro de Acogida de Refugiados haya finalizado, desde 347,60€ (persona individual) hasta 792,73€ (para una familia de más de 5 miembros) | 92.7 |
| SUECIA | SI | Inmediatamente después de haber solicitado asilo | SI | Las personas solicitantes de asilo pueden pedir una asignación diaria dependiendo del régimen de alojamiento que tengan (con o sin alimentación). La suma varía desde 2,56€ hasta 7,57€ por persona adulta y desde 1,28€ hasta 5,33€ por menor (de acuerdo con la edad). Son alojadas o en un centro de acogida o pueden encontrar alojamiento por ellas mismas, en cuyo caso pueden recibir una asignación mensual de 37,30€ para una persona individual, y hasta 90,58€ por familia. | 124.7 |

Fuente: EMN 2015: 37

Tabla 24: Acceso al mercado laboral de las personas solicitantes de asilo en los países de la OCDE, 2016

| PAÍSES | Acceso al mercado laboral | El acceso al mercado laboral está sujeto a... | | |
|-----------------|--|--|---|---|
| | | Período de espera desde la primera solicitud de asilo | Test de mercado laboral | Restricción a determinados sectores |
| Australia | Sí (visado provisional de tipo E) | No | No | No |
| Austria | Sí | Sí (3 meses) | Sí | Sí (turismo y agricultura y formación en ocupaciones con escasez de mano de obra) |
| Bélgica | Sí | Sí (4 meses) | No | No |
| Canadá | Sí | No (excepto las provenientes de determinados países) | No | No |
| Chile | Sí | No | No | No |
| República Checa | Sí | Sí (6 meses) | No | No |
| Dinamarca | Sí | Sí (6 meses) | No | No |
| Estonia | Sí | Sí (6 meses) | No | No |
| Finlandia | Sí | Sí (3 meses con un documento de identidad válido, en el caso contrario, 6 meses) | No | No |
| Francia | Sí | Sí (9 meses) | No | No (excepto en el sector público y algunas profesiones legales) |
| Alemania | Sí (excepto los provenientes de determinados países) | Sí (3 meses) | Sí (suspendidos tras 15 meses y para trabajos altamente cualificados y ocupaciones con escasez de mano de obra) | No |
| Grecia | Sí | No (a condición de obtener un permiso de trabajo temporal) | Sí | No |

Tabla 24: Acceso al mercado laboral de las personas solicitantes de asilo en los países de la OCDE, 2016 (Continuación)

| | | | | |
|----------------|---|---|----|--|
| Hungría | Sí | Sí (9 meses) | Sí | No |
| Italia | Sí | Sí (2 meses) | No | No |
| Japón | Sí | Sí | No | No |
| Luxemburgo | Sí | Sí (9 meses) | Sí | No |
| México | Sí | No | No | n.a. |
| Países Bajos | Sí (durante 24 de 52 semanas) | Sí (6 meses) | No | No |
| Nueva Zelanda | Sí (a condición de tener un visado de trabajo) | No | No | No |
| Noruega | Sí (pero hay varios requerimientos formales a cumplir) | No (pero una entrevista de asilo es un prerrequisito) | No | No |
| Polonia | Sí | Sí (6 meses) | No | No |
| Portugal | Sí | Sí (1 mes) | No | No |
| Eslovenia | Sí | Sí (9 meses) | No | No |
| España | Sí | Sí (6 meses) | No | No |
| Suecia | Sí (solo para personas solicitantes de asilo con documento de identidad válido) | No | No | No |
| Suiza | Sí (discreción regional) | Sí (3 meses) | Sí | No |
| Turquía | Sí | Sí (6 meses) | Sí | Sí (ciertas profesiones solo son accesibles para nacionales de Turquía) |
| Reino Unido | Sí | Sí (12 meses) | Sí | Sí (solo permitido para ocupaciones en la lista con escasez de mano de obra) |
| Estados Unidos | Sí | Sí (5.9 meses) | No | No |

Fuente: OCDE, 2016: 20

Tabla 25: Formación lingüística en países de la OCDE, (OCDE 2016: 40)

| | Programas de idiomas públicamente (co)financiados | Formación lingüística especial para aquella población con bajo nivel de educación | Formación lingüística especial para aquella población con altos niveles de educación | Formación lingüística modular |
|------------------------|--|---|--|---|
| Australia | Sí (si los clientes cumplen los requisitos de elegibilidad) | Sí (si los clientes cumplen los requisitos de elegibilidad) | Sí (si los clientes cumplen los requisitos de elegibilidad) | Sí (si los clientes cumplen los requisitos de elegibilidad) |
| Austria | Sí | Sí | Sí (no es sistemático) | Sí |
| Bélgica | Sí | Sí | Sí | No |
| Canadá | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Chile | No | No | No | No |
| República Checa | Sí | No | No | Sí |
| Dinamarca | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Estonia | Sí | No | No | No |
| Finlandia | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Francia | Sí | No | No | Sí |
| Alemania | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Grecia | Sí (no es sistemático) | No | No | No |
| Hungría | Sí (solo para las personas beneficiarias de protección temporal) | No (pero puede ser proporcionado por ONGs) | No (pero puede ser proporcionado por ONGs) | No (pero puede ser proporcionado por ONGs) |
| Italia | Sí | No | No | Sí |
| Japón | Sí (pero no para todos los grupos humanitarios) | No | No | No |
| Luxemburgo | Sí | Sí | No | Sí |
| México | Sí | No | n.a. | Sí |
| Países Bajos | Sí (basados en un préstamo) | Sí | Sí | Sí |
| Nueva Zelanda | Sí | Sí | Sí | Sí (desde pre- a baja instrucción) |

Tabla 25: Formación lingüística en países de la OCDE (Continuación)

| | | | | |
|----------------|--|---|---|-------------------------|
| Noruega | Sí | Sí | Sí | No (basado en el nivel) |
| Polonia | Sí | No | No | No |
| Portugal | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Eslovenia | Sí | No (todavía en proceso de acreditación) | n.a. (normalmente proporcionado por escuelas de idiomas privadas) | Sí |
| España | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Suecia | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Suiza | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Turquía | Sí (proporcionado en 16 centros de protección temporal y en 10 núcleos urbanos, fuera de estos centros este servicio puede ser proporcionado por ONGs) | Sí | Sí, programas de turco avanzado son organizados en centros de protección temporal y núcleos urbanos | No |
| Reino Unido | Sí | Sí | No | Sí |
| Estados Unidos | Sí (pero no sistemáticamente para todas las personas inmigrantes humanitarias) | Sí (pero no disponibles sistemáticamente) | No | No |

Fuente: OCDE, 2016: 40

Tabla 26: Apoyo a la integración laboral en países de la OCDE, 2016

| | Formación relacionada con su trabajo | Formación lingüística vocacional | Formación lingüística en el puesto de trabajo |
|------------------------|---|--|---|
| Australia | Sí (si cumplen los requisitos de elegibilidad) | Sí (si cumplen los requisitos de elegibilidad) | Sí (como parte del programa SLPET*) |
| Austria | Sí (medidas generales disponibles, medidas más concretas previstas) | Sí | No |
| Bélgica | Sí (pero no específicamente para inmigrantes humanitarios) | Sí | No |
| Canadá | Sí | Sí | Sí |
| Chile | No | No | No |
| República Checa | Sí (ALMP general para los clientes de la oficina de empleo) | Sí (mediante formación lingüística relacionada con la profesión) | No |
| Dinamarca | Sí | No | Sí |
| Estonia | Sí (como parte de los servicios de mercado de trabajo regulares) | Sí | No |
| Finlandia | Sí | Sí | Sí |
| Francia | No | No | No |
| Alemania | Sí | Sí | Sí |
| Grecia | Sí (no es sistemático) | No | No |
| Hungría | No (pero puede ser proporcionado por ONGs) | No (pero puede ser proporcionado por ONGs) | No |
| Italia | No | Sí | No |
| Japón | Sí (pero no para todas las personas inmigrantes humanitarias) | No | Sí (pero no para todas las personas inmigrantes humanitarias) |
| Luxemburgo | Sí (acceso a servicios generales) | No | No |
| Países Bajos | Sí | Depende de la situación | Proporcionado por algunos jefes |
| Nueva Zelanda | Sí | No (no es sistemático) | Sí |

**Tabla 26: Apoyo a la integración laboral en países de la OCDE, 2016
(Continuación)**

| | | | |
|----------------|---|--|---|
| Noruega | Sí | Sí (pero limitado, no sistemático) | Sí (formación general en el puesto de trabajo para habilidades básicas) |
| Polonia | No | No | No |
| Portugal | Sí | Sí | n.a. |
| Eslovenia | No | No | No |
| España | Sí | Sí | Sí |
| Suecia | Sí | Sí | Sí |
| Suiza | Sí | Sí | Sí (e.g. en construcción, restaurantes, limpieza y agricultura) |
| Turquía | Sí (proporcionada en los centros de acogida temporal, fuera de estos centros los servicios pueden ser proporcionados por ONGs y administración local) | No | Sí (solo para las personas empleadas con permiso de trabajo) |
| Reino Unido | Sí (mediante una provisión del Ministerio de Trabajo y Pensiones para los que se encuentran buscando trabajo) | No (cursos ESOL para trabajar existen pero no son financiados por el Estado) | No |
| Estados Unidos | Sí (pero no para todas las personas inmigrantes humanitarias) | Sí (pero no están sistemáticamente disponibles) | Sí (pero no están sistemáticamente disponibles) |

Fuente: OCDE, 2016

En general, las dificultades que experimentan las personas solicitantes de asilo en relación al acceso al trabajo se atribuyen a las dificultades lingüísticas, la falta de certificados y diplomas convalidados, la residencia en centros de acogida alejados de núcleos económicos, el desconocimiento por parte del potencial colectivo empleador del derecho a trabajar de estas personas, así como condiciones económicas generales, en particular niveles de desempleo de los países de acogida. (EP 2015, EP 2016, OECD 2016, AIDA 2016).

En algunos informes nacionales las barreras administrativas se consideran un obstáculo para la integración de solicitantes de asilo en el

mercado de trabajo.⁴²

Aunque hay pocos datos al respecto, diversos informes sugieren que la falta de reconocimiento de certificados y diplomas llevan al desaprovechamiento de las calificaciones y habilidades profesionales de los y las solicitantes en sus empleos (EP 2015) así como a un proceso de incorporación al mercado de trabajo lento y de poco resultado durante los primeros años (EP 2016).

Para facilitar el acceso al mercado de trabajo y la integración laboral de la población solicitante de asilo es necesario, por tanto, agilizar los procedimientos burocráticos y la coordinación entre los diversos entes involucrados, especialmente en la emisión de documentación; ligar la iniciación laboral al aprendizaje de la lengua con sistemas mixtos de empleo y estudio; facilitar la convalidación de títulos; y promover el conocimiento entre las personas solicitantes y entre las empresas y sociedad civil de acogida de los derechos de las personas solicitantes de protección internacional.

Además del acceso al mercado de trabajo, otro grupo de derechos que vertebra el proceso de acogida de quienes solicitan asilo son los derechos y prestaciones sociales. La Directiva europea establece que las “condiciones materiales de acogida” deben proveer un estándar de vida adecuado que garantice la subsistencia y proteja la salud física y mental de las personas solicitantes (art. 17(2)1). También aquí se pueden encontrar prácticas de acogida diferentes en los países europeos, y variaciones tanto en el tiempo como por regiones en los sistemas utilizados por un mismo país. En general, las condiciones materiales de acogida pueden ser prestadas en especie o ser sustituidas por bonos o por prestaciones económicas, y frecuentemente los países europeos ofrecen combinaciones de servicios en especie (sobre todo, alojamiento) con prestaciones económicas calculadas para cubrir las necesidades de manutención (si el alojamiento estatal o pagado por el Estado no ofrece este servicio), vestidos, transporte público y pequeños gastos personales. En algunos casos se incluyen también bonos o ayudas económicas para actividades culturales o de ocio.

A parte de condicionar estos servicios y prestaciones a la falta de capacidad económica de la población solicitante de asilo, algunos países ponen también como condición para recibir ayuda estatal el aceptar el alojamiento en el sistema estatal de alojamiento (por ejemplo, Francia). Aunque las prestaciones en especie tienen un gran coste administrativo para el Estado se considera que desincentivan la solicitud de asilo con el fin

⁴² Informes nacionales AIDA para Francia, Grecia, Holanda y Turquía (accesibles a través del comparador <http://www.asylumineurope.org/comparator>).

de obtener ayudas económicas (p.ej. Alemania EP 2015).

El sistema de prestaciones en especie ha sido criticado por dificultar la integración de las personas solicitantes de asilo, los alojamientos suelen estar alejados y la provisión de necesidades en el mismo centro no favorece el desarrollo de la autonomía de la población solicitante ni su convivencia con la población local.

Las condiciones materiales de acogida incluyen el acceso a la educación obligatoria y a los servicios de salud. Algunos países ofrecen también servicios de mediación cultural, traducción/interpretación y asistencia legal.

Tabla 27: Apoyo a la integración para solicitantes de asilo en los países de OCDE, 2015 o el último año disponible

| | Formación Lingüística | Educación para personas adultas combinada con formación lingüística a largo plazo | Evaluación de competencias | Educación Cívica | Formación para adquirir capacitación laboral | Duración media del procedimiento de asilo (decisiones en primera instancia) |
|------------------------|--|---|----------------------------|------------------|--|---|
| Australia | No (a excepción de las llegadas ilegales por vía marítima, personas adultas en detención comunitaria o aquellas con un visado provisional de tipo E) | No | No | No | No | n.a. |
| Austria | No | No | No | Sí (en Viena) | No | 6 meses |
| Bélgica | Sí | Sí | Sí | Sí | No | 2,5 meses, basados en 2014 y principios de 2015 |
| Canadá | No | No | No | No | No | 4 meses para nuevos casos (presentados antes de diciembre de 2012) |
| Chile | No | No | No | No | No | 9 meses |
| República Checa | No | No | No | No | No | 4 meses |
| Dinamarca | Sí | No | No | Sí | No | 2,5 meses |

Tabla 27: Apoyo a la integración para solicitantes de asilo en los países de OCDE, 2015 o el último año disponible (Continuación)

| | | | | | | |
|----------------------|--|--|--------------------|-----------------------------------|---|--|
| Estonia | Sí | No | No | No | Sí (tras 6 meses de acceso a los servicios regulares del mercado laboral) | 3,5 meses |
| Finlandia | Sí | No | No (pero planeado) | Sí | No | 5,2 meses |
| Francia | No | No | No | No | No | 7 meses |
| Alemania | Sí | No | Sí | Sí | No | 5,3 meses |
| Grecia | Sí (pero no sistemática) | Sí | No | No | Sí (pero no sistemática) | 2,9 meses |
| Hungría | No | No | No | No (pero algunas ONGs la proveen) | No | 3,5 meses |
| Italia | Sí | Sí | No | Sí | No | 3,5 meses |
| Japón | No | No | No | No | No | 7 meses |
| Luxemburgo | Sí | Sí | No | No | No | 10,5 meses |
| México | No | n.a. | No | n.a. | n.a. | 2,5 meses |
| Países Bajos | No (solo provisto por personal voluntario) | No | No | No | No | 6 meses en la mayoría de casos (período de espera de 5-6 meses y 14 días hasta su procesamiento) |
| Nueva Zelanda | No | Sí (pero solo para solicitantes de asilo con visa de estudiante) | No | No | No (pero algunas ONGs la proveen) | 4,4 meses |
| Noruega | Sí | No | No | No | No | 2,7 meses |

Tabla 27: Apoyo a la integración para solicitantes de asilo en los países de OCDE, 2015 o el último año disponible (Continuación)

| | | | | | | |
|----------------|--|------|---------------------------------------|---|---|--|
| Polonia | Sí | No | No | No | No | 6 meses |
| Portugal | No | Sí | Sí | Sí | Sí | 6 meses |
| Eslovenia | Sí | No | No | No | No | 2,9 meses |
| España | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | n.a. |
| Suecia | Sí | No | No | No | No | 7,5 meses |
| Suiza | Sí | No | No (pero planeado) | No (excepto en algunas regiones o centros de acogida) | No | 9.9 meses |
| Turquía | Sí (bajo la condición de disponer de un documento de identidad de Solicitante de Protección Internacional con un número de identificación) | No | No (excepto para algunas profesiones) | No | Sí (formación en el área textil, informática e internet, artesanía, peluquería, agricultura y cría de ganado) | n.a. pero las solicitudes tienen que ser resueltas por ley en 6 meses |
| Reino Unido | No | n.a. | No | No | No | n.a. (aproximadamente el 85% de los casos son tratados en un periodo de 6 meses) |
| Estados Unidos | Sí (pero no sistemática) | No | No | No | No | n.a. |

Fuente: OCDE, 2016: 18

Tabla 28: Apoyo a la integración para personas PI con bajo nivel educacional en los países de la OCDE

| PAÍSES | Educación para adultos combinada con formación lingüística a largo plazo | | | | |
|-----------------|--|---|--|--|--|
| | Si/No | Obligatorio | Guardería | Cursos de tarde | Reembolso de costes de transporte |
| Australia | No | / | / | / | / |
| Austria | Sí (ambos disponibles pero sin combinar) | No | No | No | No |
| Bélgica | Sí | No | No | Sí | Sí (no está disponible en cualquier parte) |
| Canadá | Sí | No | Sí | Sí | Sí (financia los servicios de transporte) |
| República Checa | No | / | / | / | / |
| Dinamarca | Sí | No (excepto por los que reciben subsidios en efectivo) | No | Sí | Sí |
| Estonia | No | / | / | / | / |
| Finlandia | Sí | No (pero si está acordado en el plan de inmigración, se debe) | No dentro del sistema de formación lingüístico | Sí (para estudiantes independientes, no para programas de mercado laboral) | Sí |
| Francia | No | / | / | / | / |
| Alemania | Sí | No (pero puede ser obligatorio en algunos casos) | Sí | Depende de la comunidad | Sí |
| Grecia | Sí | No | No | Sí | Sí |

Tabla 28: Apoyo a la integración para personas PI con bajo nivel educacional en los países de la OCDE (Continuación)

| | | | | | |
|----------------------|--|---|---|-----------------------|--|
| Hungría | No (pero puede ser proporcionado por ONGs) | / | / | / | / |
| Italia | Sí | No | No | No | No |
| Japón | No | / | / | / | / |
| Luxemburgo | Sí | No | No | Sí | No |
| Países Bajos | Sí | Sí (para personas recién llegadas) | Sí | Sí | No |
| Nueva Zelanda | Sí | No (pero fomentado) | No (a veces subsidiado y disponible en algunos lugares dependiendo del proveedor) | Depende del proveedor | No (pero algunos proveedores ofrecen asistencia) |
| Noruega | Sí | Sí | No | Sí | No |
| Polonia | No | / | / | / | / |
| Portugal | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Eslovenia | Sí (ambos disponibles pero sin combinar) | No | n.a. | Sí | Parcialmente subsidiado |
| España | Sí | No (pero la no participación puede implicar la exclusión en programas de integración y pérdida de beneficios) | n.a. | n.a. | Sí |
| Suecia | Sí | No | No | Sí | Sí |

Tabla 28: Apoyo a la integración para personas PI con bajo nivel educacional en los países de la OCDE (Continuación)

| | | | | | |
|-----------------------|--|---|---|---|---|
| Suiza | Sí | No (excepto que se haya acordado individualmente en un contrato de integración) | Depende de la región y las necesidades individuales | Depende de la región y las necesidades individuales | Depende de la región y las necesidades individuales |
| Turquía | No | / | / | / | / |
| Reino Unido | Sí (pero la elegibilidad varía de región a región) | No | Depende de la región | Depende de la región | n.a. |
| Estados Unidos | Sí (pero no están sistemáticamente disponibles para todas) | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. |

Fuente: OCDE, 2016: 59

Tabla 29: Duración máxima de formación lingüística para inmigrantes humanitarios en los países de la OCDE

| Duración máxima de formación lingüística financiada públicamente | | |
|--|--|---|
| PAÍS | Período máximo para ejercer el derecho | Número máximo de horas |
| Australia | 5 años (deben inscribirse en el AMEP dentro de los primeros 12 meses tras haber llegado a Australia) | AMEP: hasta 510 horas SLPET: hasta 200 horas SPP y SLPET son subprogramas del AMEP • SPP: hasta 400 horas |
| Austria | No hay un período máximo para ejercer el derecho (excepto los cursos proporcionados por el Fondo Austriaco de Integración: 3 años tras haber sido beneficiaria de la protección) | n.a. |
| Bélgica | No hay un período máximo para ejercer el derecho | 600 horas |
| Canadá | No hay un período máximo para ejercer el derecho | No hay límite de horas |
| República Checa | 12 meses | 400 horas |
| Dinamarca | 5 años (puede ser extendido, e.g. en caso de enfermedad) | No hay límite de horas |
| Estonia | 2 años | n.a. |
| Finlandia | 5 años (la formación debe haber empezado durante los primeros 3 años de haber recibido la protección) | Aproximadamente 2100 horas incluyendo horas de estudio independiente (incluye 57% de formación, 36% de educación cívica y 7% de guía y asesoramiento) |

Tabla 29: Duración máxima de formación lingüística para inmigrantes humanitarios en los países de la OCDE (Continuación)

| | | |
|----------------------|--|--|
| Francia | 1 año (desde la firma del contrato de integración y acogida) | 400 horas |
| Alemania | No hay un período máximo para ejercer el derecho | 900 horas |
| Grecia | Tanto como dure la protección | 1 390 horas |
| Hungría | 2 años (para personas con estatus de protección temporal) | 520 horas (para las personas con estatus de protección temporal) |
| Italia | No hay un período máximo para ejercer el derecho | n.a. |
| Japón | 6 meses | 429 horas |
| Luxemburgo | 2 años (desde la firma del contrato de integración) | 3 cursos (los totales pueden variar dependiendo del curso, no hay un límite oficial) |
| Países Bajos | 5 años | No hay límite de horas |
| Nueva Zelanda | No hay un período máximo (excepto algunos programas ESOL especializados: 5 años para alfabetización y aprendizaje matemático ESOL y 3 años para programas gratuitos dirigidos a refugiados que se encuentren estudiando a nivel +3 ESOL) | No hay límite de horas |
| Noruega | 5 años | 3 000 horas |

Tabla 29: Duración máxima de formación lingüística para inmigrantes humanitarios en los países de la OCDE (Continuación)

| | | |
|----------------|--|------------------------|
| Polonia | 12 meses | No hay límite de horas |
| Portugal | No hay un período máximo para ejercer el derecho | No hay límite de horas |
| Eslovenia | 3 años | 400 horas |
| España | No hay un período máximo para ejercer el derecho | |
| Suecia | No hay un período máximo para ejercer el derecho | No hay límite de horas |
| Suiza | No hay un período máximo para ejercer el derecho | Depende de la región |
| Turquía | 6 meses | n.a. |
| Reino Unido | Tanto como dure la protección | n.a. |
| Estados Unidos | No hay un período máximo para ejercer el derecho | n.a. |

Fuente: OCDE, 2016: 62

El derecho a la educación está regulado por el art. 14 de la Directiva, que establece la obligación de ofrecer una educación similar a la de la población nacional al colectivo de menores hasta que no se haga efectiva una medida de expulsión contra alguno de sus miembros o contra sus progenitores. El acceso a la educación no puede retardarse más de 3 meses desde la solicitud de asilo, pero en la realidad en muchos países está condicionado por las dificultades lingüísticas y en algunos por problemas burocráticos, distancia entre las escuelas y los centros de alojamiento e, incluso, por las listas de espera debido al incremento de solicitantes de asilo (AIDA 2016).

En relación al acceso a servicios de salud, la Directiva permite a los Estados restringir los servicios a los que pueden tener derecho las personas solicitantes de asilo. Aunque todos los Estados miembro reconocen el derecho de acceso al sistema de salud (excepto Malta), hay muy pocos países en los que dicho acceso no está restringido⁴³. La Directiva reconoce específicamente la importancia del acceso a los servicios de salud mental (art. 19) y el tratamiento especializado a las víctimas de tortura (art. 25). Sin embargo, diversos informes señalan grandes deficiencias en estas áreas en casi todos los países europeos (AIDA 2016, EP 2016)

Generalmente, incluso en relación a derechos reconocidos sin restricción (como en el caso de la educación), las dificultades lingüísticas, la falta de conocimiento de los propios derechos y las trabas y tiempos burocráticos dificultan el goce efectivo de los derechos por parte de quienes han solicitado asilo. El alojamiento en centros de acogida no favorece la integración en las sociedades locales y ralentiza el aprendizaje de la lengua. Sin embargo, el acceso a viviendas en el mercado privado suele estar dificultado por la falta de recursos adecuados para hacer frente a depósitos, avales y las rentas reales sobre todo en las ciudades importantes; a ello se suma, la falta de documentación o documentos temporales y la desconfianza del colectivo de personas propietarias.

b. Los procesos de integración en perspectiva comparada

La importancia que ha ido adquiriendo desde mediados de los años noventa la cuestión de la integración de la población refugiada en la agenda política de la Unión Europea y de sus Estados miembros muestra la conciencia (a veces contraria al discurso político) de que para la mayoría de las personas refugiadas en Europa la integración es la única solución

⁴³Belgium, Spain, Greece, Ireland, Italy and Serbia (AIDA comparator, <http://www.asylumineurope.org/comparator/reception#health-care>).

sostenible (UNHCR 2013: 8).

La integración de las personas refugiadas y beneficiarias de protección internacional subsidiaria se basa en los derechos que derivan de la Directiva sobre los requisitos para el reconocimiento de 2011 (Directiva 2011/95/UE). No hay un instrumento europeo específico sobre integración de población refugiada y la práctica de los diversos países europeos varía considerablemente, aunque casi todos incluyen la integración de población refugiada en programas de integración más amplios. Se ha criticado a menudo que esta inclusión en otras políticas de integración puede llevar a no prestar suficiente atención a las necesidades y barreras específicas que experimentan las personas refugiadas. Varios informes insisten en la falta de datos cuantitativos sobre la integración de las personas refugiadas, separados de los datos sobre la integración de migrantes y que completen la información, más abundante, procedente de investigaciones cualitativas (EP 2015; UNHCR 2013).

Tras la resolución favorable del expediente, las personas refugiadas se enfrentan a un período de rápida transición que es señalado por varios informes como crucial en la integración de este colectivo (UNHCR 2013). Dos áreas de particular importancia en este momento son la obtención de documentos y el alojamiento. Entre las recomendaciones del ACNUR (UNHCR 2013, ACNUR 2016) se insiste en la necesidad de reforzar la comunicación y colaboración entre los diferentes organismos encargados de tramitar la documentación y el acceso a los derechos de las personas refugiadas, para evitar dilaciones y el estrés psicológico y económico derivado de la falta de un horizonte con perspectivas claras.

El alojamiento es una de las áreas en las que se insiste en vista de la evidencia sobre las peores condiciones habitacionales de las personas refugiadas en relación con otros grupos migrantes, así como sobre la mayor incidencia de personas sin hogar entre la población refugiada. Además de apoyar logística y económicamente⁴⁴ a las personas refugiadas que buscan un lugar de residencia, aconsejándoles sobre las posibilidades (de empleo y servicios) que ofrecen las diversas zonas geográficas, las recomendaciones de las organizaciones comprenden también las medidas de concienciación entre las autoridades responsables de la vivienda social así como entre quien alquila pisos en el mercado privado.

Algunos informes sostienen que, en relación con los indicadores de integración de personas migrantes, las personas refugiadas podrían tener una mayor incidencia estadística en los valores de bajos niveles educativos, baja participación en el mercado de trabajo y mayor probabilidad de ejercer

⁴⁴Por ejemplo, a través de sistemas de aval y fianza para el alquiler (Recomendación 20 UNHCR 2013)

trabajos por debajo del propio nivel de preparación. Habría por tanto una diferencia significativa entre la población refugiada y otros segmentos de población en relación con la pobreza, la exclusión social y las condiciones de vida (UNHCR 2013). En este sentido, entre las recomendaciones de ACNUR destacan la necesidad de facilitar el reconocimiento de calificaciones profesionales así como la combinación de empleo y aprendizaje de la lengua, que aparece en casi todos los informes como una barrera importante tanto en el momento de transición posterior a la adquisición del estatus de refugiado como en los años siguientes.

También los programas “tutores” de apoyo para la integración (*mentor projects*), tanto a través de planes individualizados como de puntos de contacto personalizados, han sido destacados como un sistema de buenas prácticas que debería extenderse.

Temas horizontales que afectan a la integración de las personas refugiadas son la discriminación (Urrutia 2009), las reducidas oportunidades de participación activa en la sociedad y las dificultades relativas a la reunificación familiar.

2.2. El sistema de acogida e integración de la población refugiada en el Estado español

Las cifras de solicitudes de protección internacional en España continúan siendo muy bajas en comparación a la media europea,⁴⁵ y ello condiciona también la demanda de centros europeos de acogida e integración. Su rápido o previsible incremento dados los compromisos de reubicación temporal o reasentamiento asumidos aunque no cumplidos por el Gobierno central, han supuesto o supondrán un importante impacto en la gestión de la red pública de acogida de población refugiada⁴⁶. Desde un plano institucional se ha configurado un sistema de acogida mediante normas de menor rango, entre ellas la Orden ministerial 1989⁴⁷ desarrollado por la Resolución de 6 de julio de 1998 de la Dirección General del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales⁴⁸, los centros de acogida

⁴⁵Vid. 1) Diagnóstico de situación en cifras. De la Unión Europea a Bizkaia.

⁴⁶A las 416 plazas ofertadas por los cuatro centros de titularidad pública se han añadido las plazas de las organizaciones no gubernamentales que colaboran con la administración, que en julio 2016 se cuantificaban en 1.418.

⁴⁷Orden de 13 de enero de 1989 sobre centros de acogida a refugiados. «BOE» núm. 28, de 2 de febrero de 1989.

⁴⁸Resolución de 6 de julio de 1998 por la que se aprueba el Estatuto Básico de los Centros de Acogida a Refugiados del INSERSO y se desarrolla la Orden de 13 de enero de 1989, sobre Centros de Acogida a Refugiados. http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/res060798-dgimss.html.

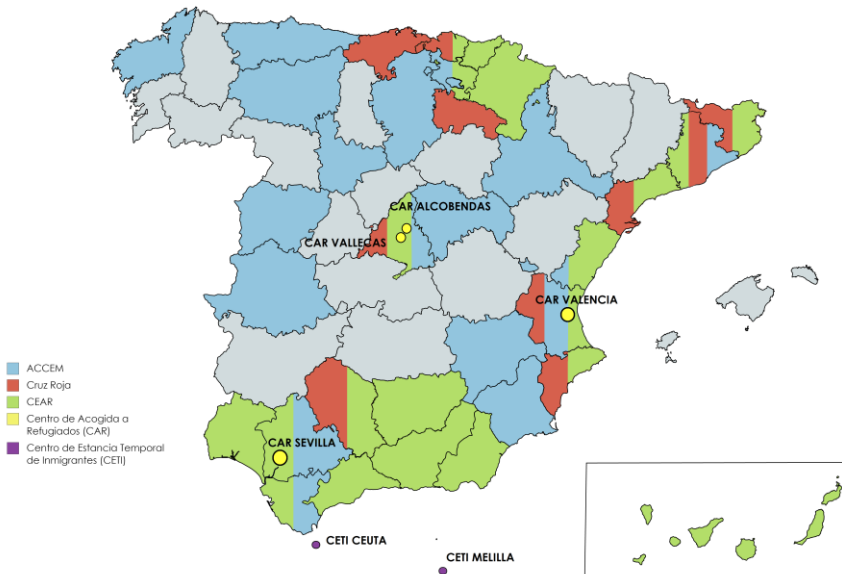
son establecimientos públicos destinados a prestar alojamiento, manutención, asistencia psicosocial urgente y primaria, así como los servicios sociales encaminados a facilitar la convivencia e integración de las personas que solicitan protección internacional y carezcan de medios económicos para atender sus necesidades o las de su familia. Junto a estos centros se incorpora la posibilidad de establecer programas especiales o generales para facilitar la integración de personas refugiadas, en caso de no tener medios para su subsistencia. Aunque sí se insiste que para poder beneficiarse de estas ayudas es necesario ser residente en un centro de acogida, o bien estar fuera pero siguiendo un programa de atención iniciado como residente, carecer de recursos económicos o no tener cobertura de otros servicios sociales generales u organismos privados⁴⁹.

En concreto, la estructura de la red pública de acogida de personas incluye cuatro Centros de Acogida de Refugiados (CAR) dependientes del Ministerio de Interior y destinados a personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional (Alcobendas y Vallecas en Madrid, Sevilla y Mislata en Valencia); Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes; CETI (Ceuta y Melilla) dependientes del Ministerio de Interior y destinados a personas solicitantes, beneficiarias de protección internacional y personas migrantes que acceden de forma irregular a estas ciudades. Sin perjuicio de otros dispositivos de acogida dependientes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS), gestionados por entidades y ONG especializadas en Asilo como CEAR, ACCEM y Cruz Roja que dan atención básica, psicológica y escolarización de la población menor de edad, entre otros servicios de apoyo⁵⁰.

⁴⁹Real Decreto 865/2006, de 14 de julio, por el que se establecen las normas reguladoras de las subvenciones públicas a los beneficiarios de los Centros de Acogida a Refugiados integrados en la Red de Centros de Migraciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

⁵⁰Según la información facilitada por (Defensor del Pueblo 2016) en el año 2015, el número de plazas gestionadas por las organizaciones no gubernamentales ascendía a 502, en 2016 ha pasado a 2000. El desglose de esta cifra es el siguiente: Asociación Comisión Católica Española de Migración (ACCEM): 132 plazas; Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR): 181 plazas; Cruz Roja Española (CRE): 176 plazas; Fundación La Merced Migraciones: 13 plazas.

Gráfico 28. Ámbitos geográficos de intervención de las principales entidades colaboradas en el SAI



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Defensor del Pueblo (2016) y las diferentes ONGs

Gráfico 29. Ámbitos geográficos de intervención de otras entidades colaboradoras en el SAI



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Defensor del Pueblo (2016) y de las entidades especializadas

El citado Manual de gestión propone 10 actuaciones con objetivos para desarrollar a lo largo del itinerario y actividades para alcanzar dichos objetivos. Las actuaciones son las siguientes:

1. Primera Acogida en territorio nacional y puestos fronterizos (*Fase Previa de Evaluación y Derivación)
2. Información y orientación
3. Intervención Social
4. Acogida Temporal (*Primera Fase de Acogida en Centro)
5. Ayudas Económicas
6. Atención Psicológica
7. Asistencia Jurídica
8. Traducción e Interpretación
9. Empleo
10. Reasentamiento

2.2.1 Implicaciones jurídicas de la acogida e integración según la Ley 12/2009

El marco jurídico de las condiciones de acogida es un buen banco de pruebas para corroborar como la ley 12/2009⁵¹ no está pensada para regular el derecho de asilo como derecho humano y fundamental sino para reaccionar contra el supuesto abuso del mismo o evitar el uso indebido de esta institución (Solanes 2010; Pérez Sola 2011; García Mahamut y Galparsoro 2010). De hecho, existe sorprendentemente en el marco normativo un mayor detalle de las causas de retirada o reducción de condiciones materiales de acogida. Por tanto, existe la doble paradoja que las condiciones de acogida carecen de un desarrollo adecuado mientras que la pérdida de dichas condiciones en sentido negativo si excede del detalle. Todo apunta a que la lógica pueda ser inversa: no promover condiciones de acogida sino prevenir conductas desviadas en los procesos de acogida *versus* integración.

⁵¹Ley 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.

Con anterioridad, ni la Ley 5/1984⁵², que regulaba por primera vez el derecho de asilo recogido en la Constitución española, ni su reglamento de desarrollo de 1985 establecían cuáles debían ser las condiciones de acogida o las ayudas previstas para las personas solicitantes durante la tramitación de su petición de asilo. Tras su reforma en 1994, ni la Ley ni su nuevo desarrollo reglamentario de 1995⁵³ tampoco establecían un sistema de acogida para la población solicitante de asilo. Es sólo en 2005 —y tras su modificación a través del Reglamento de aplicación de la Ley de Extranjería⁵⁴ cuando el Reglamento de asilo introduce la posibilidad de que las personas solicitantes puedan beneficiarse, siempre que se carezca de medios económicos, de los servicios sociales, educativos y sanitarios prestados por las administraciones competentes, dentro de sus medios y disponibilidades presupuestarias. También se incorpora la posibilidad de establecer programas especiales o generales para facilitar la integración de personas refugiadas, en caso de no tener medios para su subsistencia. Sin embargo, se configura como una prestación potestativa de la administración y no como un derecho subjetivo de la persona solicitante.

Si se observa el sistema de acogida, tal y como se formula en términos en el capítulo III de la Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria que entró en vigor el 20 de noviembre de 2009, hay varios aspectos indeterminados a falta de desarrollo reglamentario. Y, además no es posible olvidar que no existe un procedimiento específico para acoger a personas procedentes de otros Estados miembros a España, en aplicación del Reglamento de Dublín III y, por tanto, las personas interesadas deben seguir los mismos avatares que el resto de las personas solicitantes, si su llegada se produjo cuando los recursos de acogida estaban saturados (Defensor del Pueblo 2016: 90-92). Esta Ley ha sido modificada por la Ley 2/2014, de 25 de marzo, 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, de 13 de

⁵²Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado BOE núm. 74, de 27 de marzo de 1984 que ha sido modificada a su vez por la Ley 9/1994, de 19 de mayo BOE núm. 122, de 23 de mayo de 1994.

⁵³Artículo 23. La OAR fue creada por la disposición adicional única del Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero (Reglamento de desarrollo de la anterior Ley de Asilo) BOE núm. 52, de 2 de marzo de 1995.

⁵⁴El Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, actualmente derogado, modificó los apartados 1 y 3 del art. 15 del Real Decreto 203/1995 para incorporar a la normativa española la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de las personas solicitantes de asilo en los Estados miembros.

diciembre⁵⁵.

La Ley 12/2009 diferencia tres estatutos de derechos en función de las tres categorías reconocidas dentro del marco jurídico de protección internacional: persona solicitante de asilo, persona con estatuto de refugiado, persona beneficiaria de protección subsidiaria. En este estudio nos centraremos en concreto en las dos primeras categorías por ser las que se encuentran desde su llegada a España en un itinerario de acogida e integración. En cualquier caso, no es posible obviar como el contenido mínimo del principio general de integración social de las personas solicitantes de protección internacional, con independencia del estatuto jurídico, sea el derecho a recibir la protección jurídica del Estado donde se le haya otorgado el refugio, que implica, como mínimo, ejercer los mismos derechos que cualquier otra persona extranjera que tenga una estancia o residencia legal. Dentro del ámbito de protección jurídica del Estado, en el caso de reconocimiento del estatuto de refugiado o de beneficiaria de protección subsidiaria se incardinaría el derecho a no ser expulsada arbitrariamente una vez concedido el estatuto de refugiado, es decir que el Estado protector no lo expulse a cualquier otro territorio aunque allí no sufra persecución, dotándole para ello de las debidas garantías jurídicas.

Si se tienen en cuenta los derechos reconocidos en la Convención de Ginebra sobre el estatuto de persona refugiada que tienen incidencia directa y son imprescindibles garantizar por parte de los Estados parte para la integración social de la población refugiada (FRA 2017: 24), tal y como recuerda Fernández en cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas (2015: 193-194), serían claves los siguientes:

| | |
|-----------------------------|--------------------------------------|
| Derecho a libre circulación | Derecho a no ser expulsado |
| Derecho al trabajo | Derecho a la reagrupación familiar |
| Derecho a la educación | Derecho a acceso a asistencia social |
| Derecho a la vivienda | Derecho a la asistencia sanitaria |

Ahora bien, el reconocimiento de derechos imprescindibles para garantizar la integración de las personas solicitantes de protección internacional, no marca el grado de exigibilidad y efectividad de los mismos pues depende del ámbito de protección jurídica concreto y las reservas competenciales. Es decir, los derechos de la población solicitante de protección internacional se articulan o modulan en la Ley de asilo 12/2009 de acuerdo a tres categorías jurídicas diferenciadas que permiten ampliar y

⁵⁵BOE núm. 74, de 26 de marzo de 2014.

modular su ejercicio de forma variable. Las personas solicitantes de protección internacional que han tramitado su solicitud en territorio, pueden permanecer de forma provisional en el Estado español por un periodo máximo de un mes, en que debe resolverse la inadmisión o la admisión a trámite de la solicitud. Durante este tiempo se les hace entrega de una documentación identificativa de tal condición pero si el resultado de la petición es la admisión a trámite, se permite a la persona solicitante continuar en territorio español durante la tramitación de su expediente, periodo en que se decide la concesión o denegación del asilo.

DERECHOS SOLICITANTE DE ASILO

| |
|--|
| Documentación como solicitante de protección internacional; |
| Asistencia jurídica gratuita e intérprete; |
| Comunicación de su solicitud al ACNUR; |
| Suspensión de cualquier proceso de devolución, expulsión o extradición que pudiera afectar a la persona solicitante; |
| Conocimiento del contenido del expediente en cualquier momento; |
| Atención sanitaria en las condiciones expuestas; |
| Prestaciones sociales específicas en los términos que se recogen en esta Ley. |

Así a partir de la concesión o denegación de la solicitud de protección internacional se derivaría un catálogo de derechos diferenciados en función de su correspondencia con las tres categorías fijadas en el marco normativo. La integración socio-laboral y jurídica en clave de igualdad de oportunidades y el acceso a los derechos en las mismas condiciones que la población española solo es posible desde la concesión del estatuto de refugiado así como el de protección subsidiaria. Hasta la resolución del expediente de asilo los derechos vinculados a la acogida e integración tratan de cubrir necesidades básicas de forma temporal como las prestaciones sociales, la asistencia sanitaria de urgencia o bien la asistencia jurídica gratuita e intérprete en el momento de la solicitud de asilo y respectiva tramitación del expediente. A diferencia de las personas refugiadas con estatuto reconocido y aquellas beneficiarias de protección subsidiaria, el acceso a las prestaciones sociales o asistencia sanitaria no se formulan en términos de equiparación de condiciones con la población

española por lo que el estatuto jurídico de las personas solicitantes de asilo a quienes no hayan concedido todavía un estatuto de protección internacional es asimilable al de las personas inmigrantes residentes.

Durante el itinerario y en el desarrollo de las tres fases del mismo, habida cuenta de los tiempos de resolución de las solicitudes, el status jurídico y también el acceso a derechos varía en términos cuantitativos y cualitativos por lo que puede llegar a ser determinante para garantizar una integración en derechos. Por tanto, la demora en la resolución o en su denegación del estatuto de protección internacional es un aspecto clave para medir el nivel de eficacia del proceso de integración, la estabilidad o seguridad jurídica que, a diferencia del proceso de acogida, se vería colmado cumpliendo *stricto sensu* en términos de igualdad y exigibilidad de derechos sociales o satisfacción de necesidades básicas de esas fases.

Catálogo de derechos reconocidos una vez concedido el estatuto de protección

| Estatuto de refugiados art. 36 Ley | Estatuto de protección subsidiaria art. 36 Ley |
|---|---|
| la protección contra la devolución en los términos establecidos en los tratados internacionales firmados por España; | la protección contra la devolución en los términos establecidos en los tratados internacionales firmados por España; |
| el acceso a la información sobre los derechos y obligaciones relacionados con el contenido de la protección internacional concedida, en una lengua que le sea comprensible a la persona beneficiaria de dicha protección; | el acceso a la información sobre los derechos y obligaciones relacionados con el contenido de la protección internacional concedida, en una lengua que le sea comprensible a la persona beneficiaria de dicha protección; |
| la autorización de residencia y trabajo permanente, en los términos que establece la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; | la autorización de residencia y trabajo permanente, en los términos que establece la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; |
| la expedición de documentos de identidad y viaje a quienes les sea reconocida la condición de refugiado, y, cuando sea necesario, para quienes se benefician de la protección subsidiaria; | la expedición de documentos de identidad y viaje a quienes les sea reconocida la condición de refugiado, y, cuando sea necesario, para quienes se benefician de la protección subsidiaria; |
| el acceso a los servicios públicos de empleo; | el acceso a los servicios públicos de empleo; |
| el acceso a la educación, a la asistencia sanitaria, a la vivienda, a la asistencia social y | el acceso a la educación, a la asistencia sanitaria, a la vivienda, a la asistencia social y |

servicios sociales, a los derechos reconocidos por la legislación aplicable a las personas víctimas de violencia de género, en su caso, a la seguridad social y a los programas de integración, en las mismas condiciones que la población española;

el acceso, en las mismas condiciones que la población española, a la formación continua u ocupacional y al trabajo en prácticas, así como a los procedimientos de reconocimiento de diplomas y certificados académicos y profesionales y otras pruebas de calificaciones oficiales expedidas en el extranjero;

la libertad de circulación;

el acceso a los programas de integración con carácter general o específico que se establezcan;

el acceso a los programas de ayuda al retorno voluntario que puedan establecerse;

el mantenimiento de la unidad familiar en los términos previstos en la presente Ley y acceso a los programas de apoyo que a tal efecto puedan establecerse.

servicios sociales, a los derechos reconocidos por la legislación aplicable a las personas víctimas de violencia de género, en su caso, a la seguridad social y a los programas de integración, en las mismas condiciones que la población española;

el acceso, en las mismas condiciones que la población española, a la formación continua u ocupacional y al trabajo en prácticas, así como a los procedimientos de reconocimiento de diplomas y certificados académicos y profesionales y otras pruebas de calificaciones oficiales expedidas en el extranjero;

la libertad de circulación;

el acceso a los programas de integración con carácter general o específico que se establezcan;

el acceso a los programas de ayuda al retorno voluntario que puedan establecerse;

el mantenimiento de la unidad familiar en los términos previstos en la presente Ley y acceso a los programas de apoyo que a tal efecto puedan establecerse.

A continuación, se prestará especial atención al desglose de estos derechos que es obligado garantizar *ex lege* para medir cualitativamente en términos jurídicos la integración de las personas solicitantes de protección internacional.

a. Derecho a trabajo remunerado

De acuerdo a los artículos 17, 18 y 19 de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de refugiado, un aspecto clave de la inserción socio-laboral es el derecho a trabajo remunerado, ya sea por cuenta ajena o propia, garantizando «el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias generalmente a la población extranjera (Arnold-Fernández et al. 2014). La persona solicitante de protección Internacional está autorizada a trabajar a partir de los seis meses desde la formalización de su solicitud. Una vez

cumplido este plazo puede solicitar la renovación de su documentación, en la que figurará que está autorizada a trabajar en España con el plazo de validez del documento que se le expida. Durante los seis meses previos en los que no tiene autorización de trabajo, es importante la participación en cursos de formación que faciliten su acceso al mercado laboral, para lo cual es determinante la inscripción en los Servicios Públicos de Empleo de la respectiva localidad. A través de esta inscripción se tiene la posibilidad de acceder a formación ocupacional subvencionada y, una vez que disponga de autorización de trabajo, es posible participar de su servicio de intermediación con empresas que oferten empleo. Esta inscripción debe ser renovada periódicamente para mantenerla vigente y, una vez se ha obtenido la autorización para trabajar, comunicarlo a su Oficina de Empleo y asimismo solicitar la homologación de los estudios académicos realizados en su país origen ante nuestro Ministerio de Educación para lograr una búsqueda efectiva de empleo (Mckay 2009).

La concesión de las autorizaciones de residencia y trabajo temporal son una competencia exclusiva del Estado y, aunque al respecto la Ley de asilo se limita a hacer un reenvío reglamentario inexistente, como bien indica el último informe CEAR (2016), hay grandes obstáculos en la inserción laboral como ocurre con las personas inmigrantes. Ello se debe, no solo por el riesgo de que la solicitud sea rechazada al no poder incorporarse al mercado de trabajo hasta cumplir seis meses desde su presentación sino también las severas limitaciones de la legislación de extranjería en cuanto a las posibilidades de inserción laboral para las personas cuya solicitud de asilo sea rechazada. Así un proceso que debería durar seis meses puede llegar al año y medio, comportando la extensión del período de la tarjeta roja, produciendo efectos negativos sobre la demanda y la oferta de empleo o bien para la solicitud de residencia por arraigo socio-laboral. Durante este intervalo, por una parte, el empresariado se ve más legitimado para ofrecer contratos temporales hasta que no haya una resolución en firme, y por otro, las personas solicitantes de asilo pierden poder de negociación, así como la opción de acreditar o mejorar sus estudios mediante becas, por ejemplo. Y, por otra parte, el factor temporal es determinante en los procesos de inserción laboral, ya que en la mayoría de los casos es complejo poder planificar la vida laboral a medio plazo por la incertidumbre permanente que caracteriza la situación administrativa de las personas solicitantes de protección internacional. Y, por consiguiente, también dicha situación condiciona el acceso a los programas de formación en prácticas dado que es un elemento clave para la inserción socio-laboral y puede tener un impacto negativo, la falta de reconocimiento de credenciales educativas y competencias profesionales aún siendo clave para la integración laboral, el reconocimiento formal de calificaciones o

convalidaciones académicas, en caso que se resuelva favorablemente, puede durar entre dos y cuatro años dependiendo de las particularidades de cada caso (CEAR 2016; Amnistía internacional 2016).

Ahora bien, este derecho tendría un plus de garantía y protección una vez haya sido concedido el estatuto de protección internacional. De acuerdo a la Ley 12/2009 la obtención de la autorización de residencia y trabajo permanente prevista en el artículo 33 se dirime en los estrictos términos del artículo 32 de la Ley de extranjería en vigor y los artículos 149 a 150 de su desarrollo reglamentario⁵⁶ exclusivamente en los supuestos de “ser apátrida, refugiado o beneficiario de protección subsidiaria, encontrarse en territorio español y haberle sido reconocido el respectivo estatuto en España”. Esto es, solo la autorización de residencia y trabajo permanente equivalente a una autorización de residencia de larga duración es título habilitante para residir y trabajar en España indefinidamente en las mismas condiciones que la población española. Para ello, se requerirá el certificado de antecedentes penales expedido por las autoridades del país de origen o del país o países en que haya residido durante los últimos cinco años y la traducción al castellano o lengua cooficial del territorio donde se presente la solicitud. Todo ello sin perjuicio de que todo documento público extranjero deberá ser previamente legalizado por la Oficina consular de España con jurisdicción en el país en el que se ha expedido dicho documento o, en su caso, por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación salvo en el caso en que dicho documento haya sido apostillado por la Autoridad competente del país emisor según el Convenio de la Haya de 5 de octubre de 1961 y salvo que dicho documento esté exento de legalización en virtud de Convenio Internacional.

⁵⁶Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (artículo 32). (BOE núm. 10, de 12 de enero) incluyendo las modificaciones introducidas por la LO 8/2000, de 22 de diciembre (BOE núm. 307, de 23 de diciembre. corrección de errores en BOE núm. 47, de 23 de febrero de 2001), por la LO 11/2003, de 29 de septiembre (BOE núm. 234, de 30 de septiembre), por la LO 14/2003, de 20 de noviembre (BOE núm. 279, de 21 de noviembre), por la LO 2/2009, de 11 de diciembre (BOE núm. 299, de 12 de diciembre), por la LO 10/2011, de 27 de julio (BOE núm. 180, de 28 de julio), por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril (BOE núm. 98, de 24 de abril), por la sentencia 17/2013, de 31 de enero, del Tribunal Constitucional (BOE núm. 49, de 26 de febrero), por la LO 4/2013, de 28 de junio (BOE núm. 155, de 29 de junio), por la LO 4/2015, de 30 de marzo (BOE núm. 77, de 31 de marzo) y por la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 2015 (BOE núm. 119, de 19 de mayo). Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril (artículos del 52 al 58) tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, BOE nº 103, de 30 de abril de 2011, texto consolidado de 15 de marzo de 2014 (artículo 147 a 150).

b. Derecho a la libertad de circulación

Otro aspecto clave de la integración social condicionado al anterior es el ejercicio del derecho integral de la libertad de circulación. No en vano, según el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas «la libertad de circulación es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona, por lo que cualquier restricción debe ser estrictamente necesaria»⁵⁷. Y, en consecuencia el Protocolo 4º al Convenio Europeo de Derechos Humanos, en su artículo 2, establece la libertad de circulación para «toda persona que se encuentre legalmente en el territorio de un Estado». El ejercicio de este derecho de libre circulación «no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, el mantenimiento del orden público, la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral o la protección de los derechos y libertades de terceros» (Arenas Hidalgo 2014).

c. Derecho a la unidad familiar

La materialización de las condiciones de acogida e integración social también se deben promover con la protección del mantenimiento de la unidad familiar y el derecho a la reagrupación familiar previsto en el artículo 31. De acuerdo a la literalidad del artículo “se adoptarán las medidas necesarias para mantener la unidad familiar” que incluyen su previsión en términos de posibilidad más que de garantías de un derecho fundamental al desarrollo de la vida familiar. Es cierto que la Convención del Estatuto de los Refugiados no incorpora el derecho a la reagrupación familiar de forma expresa, pero ha sido advertida su importancia por la Conferencia de Plenipotenciarios, que adoptó en 1951 la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de Refugiado (Hathaway 2005; Vedsted-Hansen 2007: 716-717)⁵⁸. En este caso, abiertamente, en clave de *desideratum* se recomienda a los Estados, la adopción de las medidas necesarias para la protección de la familia de las personas refugiadas, en modo particular cuando la persona cabeza de familia cumple las condiciones necesarias para ser admitida en un país determinado (La Spina 2017). Desde una perspectiva formalista, tal recomendación hecha, con

⁵⁷CDH, Observación general núm. 27: Libertad de circulación, párr. 1 y 2.

⁵⁸ Vid. Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees, UN Doc. HCR/INF/29/Rev.3, pp. 5-9. El texto completo de esta Acta puede verse en el libro Collection of International Instruments concerning Refugees publicado por la Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva, 1990, p. 37 y 38.

motivo de una Acta Final de una Conferencia Diplomática, no tiene una consideración *stricto sensu* de norma jurídica (Fernández 2001: 377), pero muestra el interés de la mayoría de los Estados para que los derechos de la persona refugiada sean extensibles a su familia⁵⁹.

Uno de los mayores retos que se plantean respecto al estatuto jurídico de las personas solicitantes de asilo, es la dificultad de determinar si deben disfrutar del derecho a la unidad y en su caso la reunificación familiar, o cuál Estado es el responsable de hacerla realidad. La respuesta confluye en los términos del Reglamento Dublín⁶⁰ y recae sobre el Estado responsable evaluar la solicitud de acuerdo al artículo 10 en las situaciones en que una persona solicitante de asilo de un pariente cercano en un Estado de la Unión Europea, es una persona refugiada reconocida con arreglo a la Convención de 1951 (Arenas 2008: 140). Y, viceversa, si los miembros de la familia son las personas beneficiarias de protección internacional, el artículo 9 precisa que ese mismo Estado lo será independientemente del hecho de que la familia se hubiera constituido previamente en el país de origen siempre que las personas interesadas hubieran manifestado por escrito que así lo desean. Respecto al procedimiento fijado por el artículo 11, en caso de que varios miembros de una familia, y/o los y las hermanos menores solteros presenten una solicitud de protección internacional en un mismo Estado miembro simultáneamente o en fechas suficientemente cercanas, los procedimientos de determinación del Estado miembro responsable pueden desarrollarse conjuntamente, y si la aplicación de los criterios mencionados en el presente Reglamento tuviera como consecuencia su separación, el Estado miembro responsable será aquel que se hace cargo de la mayoría de ellos o, en su defecto, quién sea responsable del examen de la solicitud del de mayor edad.

Desafortunadamente, en vista de la lentitud de los procedimientos y los retrasos consiguientes en la reunificación, los familiares en estados diferentes cuyas solicitudes de asilo están en curso no se benefician de esta resolución conjunta. Básicamente porque las familias de personas

⁵⁹ Vid. Executive Committee Conclusions nº1 (XXVI) 1975 (f); nº9 (XXVIII) 1977; nº24 (XXXII) 1981; nº 84 (XLVIII) 1997; nº 85 (XLIX) 1998 (u)-(x); nº 88 (I) 1999. Conclusions on the International Protection of Refugees, nº 9 adopted during its session of 1977 (XXVIII) United Nations General Assembly Document nº 12 A A/32/12/Add.1, Family reunion, point a). Conclusions on the International Protection of Refugees, nº 24 adopted during its session of 1981 (XXXII), Family reunification, point (1), United Nations General Assembly Document nº 12 A A/36/12/add.1.

⁶⁰ 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.

solicitantes de protección internacional frecuentemente se separan a causa de las circunstancias de su huida, su derecho a la unidad familiar a menudo sólo puede respetarse mediante la reunificación familiar en un país de asilo. Tanto en los informes de CEAR (2016) como de Amnistía Internacional (2016) se indica que en casos de unidad familiar o familia extensas separadas resulta especialmente grave la situación en función del lugar de primera acogida o las opciones de traslado desde el CETI a la península⁶¹.

Esto ocurre en el ámbito español, donde la Ley 12/2009 incorpora, como novedad, un procedimiento especial y preferente de reagrupación familiar que garantiza el derecho a la vida en familia de las personas refugiadas o beneficiarias de protección subsidiaria amparado por las previsiones de la Directiva 2003/86/CE. Respecto a la reagrupación familiar de las personas refugiadas, los países de la UE no podrán imponer condiciones relativas a una estancia de duración mínima en el territorio antes de reagrupar a los miembros de sus familias con ellos. Asimismo, las personas con estatuto de refugiado están exentas de cumplir las condiciones mencionadas relativas a vivienda, seguro de enfermedad y recursos si la solicitud de reagrupación familiar se presenta en un plazo de tres meses a partir de la concesión del estatuto de refugiado.

El procedimiento dispuesto se configura como una alternativa a la extensión familiar de derecho de asilo que, hasta ahora, constituía la única opción para las personas refugiadas. Asimismo, pretende dar una respuesta más eficaz a los casos en que las personas integrantes de la unidad familiar de la persona protegida no requieren de protección, pero sí de un régimen de residencia y prestaciones que permitan el mantenimiento de la unidad familiar en condiciones óptimas. Precisamente, la falta de un adecuado desarrollo reglamentario del artículo 39 de la Ley 12/2009, conlleva en la práctica una de las "disfunciones" mayores en la tramitación de los expedientes de extensión del asilo, es decir, aquellos que inician los familiares de personas solicitantes de protección internacional que ya están en España para, bajo el paraguas de esta protección, puedan viajar a su encuentro al país que le ha concedido dicho estatuto.

Por tanto, a pesar que el artículo 40 de la Ley de asilo mantiene igual

⁶¹Sugerencia dirigida a la Secretaría General de Inmigración y Emigración el 9 de julio de 2015, en los siguientes términos: Reubicar a las familias mencionadas en un recurso adecuado a sus necesidades y, en caso de que no existan plazas en centros de acogida residenciales, facilitar alojamiento de las características previstas en el artículo 18, apartado 1 de la Directiva 2013/33/UE y asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas en condiciones de dignidad, conforme al artículo 30 de la Ley 12/2009, de 31 de octubre. Expte. 15009533

<https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/acogida-de-familiasolicitante-de-asilo/> (enlace consultado a fecha de 23 de junio de 2016).

que su predecesora el restablecimiento de la unidad familiar de las personas refugiadas y beneficiarias de protección subsidiaria, ello se podrá garantizar *a priori* mediante la concesión del estatuto de refugiado o de la protección subsidiaria⁶². Así, la Ley 12/2009 introduce por el artículo 41 como complemento a la extensión familiar la posibilidad de que las personas refugiadas y beneficiarias de protección subsidiaria puedan reagrupar a sus familiares. De este modo y haciendo abstracción, las personas refugiadas y beneficiarias de protección subsidiaria que quieran reunir con ellas a sus familiares tienen dos opciones:

- a) Por extensión familiar a sus ascendientes y descendientes en primer grado, excepto en los supuestos de independencia familiar, mayoría de edad y diferente nacionalidad. En los casos en que no pueda determinarse sin dudas la relación de parentesco con ascendientes y descendientes ésta deberá probarse mediante las pruebas científicas que sean necesarias (La Spina 2012). Asimismo, por extensión familiar, también podrá obtener el derecho de asilo o la protección subsidiaria su cónyuge o persona unida por análoga relación de afectividad o convivencia, excepto en los supuestos de divorcio, separación legal, separación de hecho, diferente nacionalidad o concesión del estatuto de refugiado en razón de género. Se aplicará lo mismo cuando en el expediente de la solicitud quede acreditado que la persona ha sufrido o tenido temores fundados de sufrir persecución singularizada por violencia de género por parte de su cónyuge o conviviente. Y, de igual modo, podrá también concederse asilo o protección subsidiaria por extensión familiar a otros miembros de la familia siempre que resulte suficientemente establecida la dependencia respecto de aquéllas y la existencia de convivencia previa en el país de origen. La tramitación de este tipo de solicitudes se llevará a cabo por la oficina de Asilo y Refugio -art. 40.3 Ley 12/2009-. La forma de proceder es la siguiente: una vez instruidas, se procederá a elevar la propuesta de resolución al Ministro del Interior, previo estudio por la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio -art. 40.3 *in fine* Ley 12/2009. La protección internacional por extensión familiar se denegará -art. 41.5 Ley 12/2009- cuando se trate de personas que hayan cometido delitos de especial gravedad o existan motivos fundados

⁶² Artículo 40 modificado conforme establece la disposición final tercera de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado («B.O.E.» 26 marzo). Vigencia: 27 marzo 2014

para considerarlas muy peligrosas o constituyan una amenaza para la comunidad y para la seguridad exterior e interior del país - arts. 8.2 y 3 y arts. 9, 11 y 12 Ley 12/2009-.

- b) Y, como alternativa a la extensión familiar, el art. 41.1 prevé la posibilidad de que las personas refugiadas y beneficiarias de protección subsidiaria sin solicitar la extensión del estatuto de que disfruten, soliciten la reagrupación familiar de sus familiares en análogas condiciones a las que disfrutaban en el territorio de acogida. Una opción que a diferencia del régimen general de extranjería es válida incluso si los familiares mencionados anteriormente ya se encontraran en España. Dicha reagrupación será siempre aplicable incluso cuando las personas beneficiarias sean de nacionalidad diferente a la persona refugiada o beneficiarias de protección subsidiaria. Este supuesto, que deberá ser desarrollado reglamentariamente, implica que no se exigirá a las personas refugiadas o beneficiarias de la protección subsidiaria, ni tampoco a las personas beneficiarias de la reagrupación familiar, los requisitos establecidos en la normativa vigente de extranjería (La Spina 2011). La resolución mediante la cual se acuerde la reagrupación familiar implicará la concesión de una autorización de residencia y, en su caso, de trabajo, de análoga validez a la de la persona reagrupante. Por consiguiente, la reagrupación familiar podrá ejercerse una única vez, sin que las personas que hubieran sido reagrupadas y obtenido autorización para residir en España en virtud de lo dispuesto anteriormente puedan solicitar reagrupaciones sucesivas de sus familiares.

d. Derechos sociales y acceso a prestaciones de asistencia social

La primera condición material prevista para quién empieza el itinerario de acogida a su llegada al territorio es la cobertura de los derechos previstos al efecto en el artículo 30, que incluye el acceso a derechos sociales generales pero no se determinan cuáles son de forma detallada. En cualquier caso, este catálogo de derechos sociales no es equiparable al que sí se desarrolla en el artículo 36 como efecto de la concesión de la protección internacional, en consonancia con la Directiva 2011/95/UE, básicamente porque según la literalidad de dicho artículo el acceso a la educación, a la asistencia sanitaria, a la vivienda, a la asistencia social y servicios sociales, a los derechos reconocidos por la legislación aplicable a las personas víctimas de violencia de género, en su caso, a la seguridad social y a los programas de integración, debe garantizarse bajo

las mismas condiciones que la población española. Los derechos en la primera fase de la acogida se refieren *stricto sensu* a una dimensión asistencial o prestacional que se centra en los servicios sociales y de primera acogida con vistas a asegurar las necesidades básicas, siempre y cuando la persona solicitante carezca de recursos económicos, en caso contrario siempre está reservada la opción de reembolso.

El acceso efectivo a tales derechos en el caso de personas solicitantes de protección internacional a los que no se les ha reconocido el estatuto, está condicionado al registro en el Ayuntamiento del lugar de residencia (empadronamiento). No sólo es un trámite recomendado en el momento de la llegada, que facilitará el acceso al resto de recursos de la ciudad de residencia, sino de su renovación, cada dos años si no se tiene residencia permanente, depende el mantenimiento del acceso a tales derechos. Una vez empadronado en el municipio es necesario solicitar la tarjeta sanitaria para acceder al sistema público de salud. En caso de que no la tramite solo podrá tener acceso a los servicios de urgencia. Las condiciones para poder acceder al sistema sanitario son: carecer de recursos económicos, estar documentada como solicitante o beneficiaria de Protección Internacional y encontrarse empadronada. De igual modo, también se activa la escolarización de menores, ya que es obligatoria para los niños y niñas entre los 6 y los 16 años. Cada Comunidad Autónoma es responsable de los servicios de educación en su territorio. El principal trámite es el empadronamiento de toda la unidad familiar y solicitar la plaza en los servicios de escolarización correspondientes (Solanes 2010).

Respecto al acceso a prestaciones sociales y asistencia sanitaria de urgencia, que son los derechos sociales reconocidos de forma básica o de emergencia durante la tramitación del expediente de asilo, se obliga de acuerdo a los artículos 22 y 23 de la Convención sobre el Estatuto de Refugiado a dispensar en su ejercicio del mismo trato que a las personas inmigrantes residentes. En cualquier caso, el diferencial en el ejercicio de tales derechos no es fácilmente corregible, dado que se pueden producir los problemas y diferencias de aplicación porque las competencias en materia de asilo no están transferidas a las comunidades autónomas correspondientes y, por ello, se canalizan a través de los Servicios Centrales del INSERSO en Madrid, concretamente a través de sus dos áreas: Centros y Programas / Relaciones Institucionales.

3. Implementación de los procesos de acogida e integración de la población refugiada

3.1. Algunos apuntes sobre buenas prácticas en los procesos de acogida e integración en perspectiva comparada

Tanto los informes presentados por la OCDE (2016) y ACNUR (2013) como el del Parlamento europeo (2016a) insisten en la dificultad que supone la escasez de datos estadísticos y de resultados contrastados a nivel global para la identificación y el seguimiento de buenas prácticas. En la actualidad existe una falta de información comparativa sobre políticas y prácticas en los Estados miembros de la UE para apoyar la integración de las personas refugiadas (EP 2016a: 12) que según las directrices europeas siguen un modelo de coordinación “soft”.

Entre las prácticas reportadas como más innovadoras o merecedoras de ser consideradas como viables y replicables por dichos informes, se reseñan las políticas de dispersión que, por ejemplo en Suecia, muestran cómo tener en cuenta la disponibilidad de empleo en el mercado de trabajo local a la hora de reubicar contingentes de personas solicitantes de asilo en el territorio nacional. También destaca el modelo de Noruega, que ha desarrollado un ejemplar sistema de formación lingüística, así como un plan de reconocimiento nacional para las personas migrantes humanitarias con poca o ninguna prueba documental de credenciales referentes a la educación y formación profesional. Más recientemente, Alemania ha puesto en marcha un programa piloto de intervención temprana con personal del PSA destacado en las instalaciones de recepción para evaluar las competencias de las personas solicitantes de asilo. Por otra parte, el Reino Unido está entrenando a personas refugiadas establecidas desde hace tiempo para que trabajen como mentoras, los llamados “oficiales de enlace”. Son también recientes las iniciativas eslovenas o portuguesas de “ventanilla única”, como ejemplos de infraestructura coordinada para la integración de población refugiada en los Estados miembros de Europa oriental y meridional.

A continuación, se aportará un pequeño desglose, por países y ámbitos concretos de intervención, de prácticas o programas de primera acogida, educación y mercado de trabajo que los diferentes informes de la OCDE y el Parlamento Europeo consideran como buenas prácticas de gestión de las políticas de acogida e integración, pese a no existir una evaluación para todos los países ni datos sobre su potencial de replicabilidad. Si bien en el pasado se han desarrollado varias iniciativas de buenas prácticas para la integración de las personas refugiadas, especialmente en países con una larga experiencia en la integración de personas beneficiarias de protección internacional, sus efectos no se han podido contrastar a escala comparada y, además, adolecen de indicadores cualitativos.

➤ SUECIA

• **Ámbito sanitario**

✓ Los exámenes médicos de rutina para la persona solicitante de asilo incluyen evaluaciones de la salud mental junto a los exámenes físicos que son parte de los controles rutinarios de salud al llegar o al inicio del procedimiento de solicitud de asilo en la mayoría de los países.

• **Ámbito de primera acogida.**

✓ Acuerdos entre los municipios y la administración central y las personas recién llegadas en función de las oportunidades de empleo en las reuniones con el servicio público de empleo al recibir su permiso de residencia. El personal funcionario de empleo público coloca a las personas migrantes humanitarias en localidades que coinciden con su perfil (OCDE, 2016). Con la reforma de la Ley, la asignación entre los municipios tendrá en cuenta las condiciones locales del mercado de trabajo, el tamaño de la población y el número total de personas inmigrantes recién llegadas, las personas menores no acompañadas y las personas solicitantes de asilo que ya viven en el municipio.

✓ Programa de "guía de introducción" realizada por una persona contratada para guiar a las personas recién llegadas inmigrantes durante sus primeros años en Suecia. Las funciones de la guía incluyen: la prestación de apoyo en la búsqueda de trabajo y orientación profesional, el asesoramiento en asuntos sociales, y la provisión de acceso a las redes. Los servicios de guía de introducción se contratan a organizaciones privadas o empresas a las cuales el Servicio Público de Empleo paga una cuota mensual, que se complementa sobre la base de los resultados de empleo de la persona participante del programa.

• **Ámbito Inserción laboral.**

✓ Programa Sueco de Introducción Especial (SIN), se centraba directamente en el proceso de búsqueda de empleo, ofrecía asesoramiento intensivo en tiempo para un reducido número de personas inmigrantes "dispuestas a trabajar" y personas refugiadas en riesgo de desempleo de larga duración. Las personas buscadoras de empleo fueron asistidas en todas las etapas de la entrada en el mercado de trabajo, desde una evaluación de habilidades / aspiraciones y análisis de oportunidades de trabajo hasta la introducción en el lugar de trabajo, el seguimiento y el empleo real.

✓ Mercado de trabajo denominado "step-in" para promover la integración de las personas inmigrantes recién llegadas al mercado de trabajo. Los empleos escalonados son puestos de trabajo subvencionados en el sector público o privado que ofrecen posibilidades a las personas recién llegadas de combinar la formación lingüística con el empleo a tiempo parcial. La persona empleadora recibe entre 6 y 24 meses una subvención del 80% para los costos salariales. El salario se fija de acuerdo con los convenios colectivos en el mercado de trabajo. Según un seguimiento realizado por el Servicio Público de Empleo, en casi la mitad de los casos, el régimen ha dado lugar a un empleo regular.

➤ NORUEGA

• **Ámbito educativo.**

✓ Procedimiento de Reconocimiento para Personas sin Documentación Verificable (el procedimiento UVD), llevado a cabo por comités de personas expertas encargadas y nombradas por la Agencia Noruega para el Aseguramiento de la Calidad en la Educación (NOKUT). El procedimiento implica una combinación de evaluaciones académicas, exámenes y pruebas escritas y un mapeo de la historia laboral. Da lugar a una decisión formal sobre si reconocer las calificaciones extranjeras como equivalentes a un grado de educación superior noruego.

✓ Enseñanza de la lengua noruega se imparte como parte del programa de introducción en el país del que son responsables las autoridades municipales. Los cursos de lengua se distribuyen en tres niveles con diferentes ritmos de progresión, métodos de trabajo y tamaños de grupos: 1) con poca o ninguna educación previa, que incluyen personas migrantes analfabetas y aquellas que tienen poca experiencia en el uso del lenguaje escrito; 2) con alguna educación previa y han adquirido habilidades de escritura en su lengua materna u otra lengua; 3) con una buena educación general, incluyendo aquellas educadas a nivel terciario. Para asegurar que sean asignadas al nivel que se ajuste a su perfil y necesidades, las municipalidades identifican y evalúan la formación académica, la profesión, la experiencia laboral, la competencia en lenguas extranjeras y los planes futuros de las personas participantes. Los municipios tienen dos meses para determinar qué trayectoria seguirá cada participante⁶³.

⁶³ Fuente: Reglamento de la Ley de introducción de Noruega

➤ ALEMANIA

• **Ámbito inserción laboral.**

✓ "Intervención Temprana" se lleva a cabo por el personal de servicios de empleo que acuden a las instalaciones de recepción donde se evalúan las competencias a través de un pequeño "paquete de trabajo" que construyen a partir de las auto-declaraciones de las personas solicitantes de asilo sobre sus profesiones, calificaciones e historial de trabajo. La persona solicitante de asilo es atendida por una oficina federal de empleo donde se desarrollan estrategias de empleo para adecuar sus habilidades a las necesidades de quienes emplean en de la zona. Las personas solicitantes de asilo con poca o ninguna prueba documental de su cualificación extranjera también tienen la oportunidad de tener sus competencias profesionales evaluadas bajo los términos de la Ley de Evaluación de Cualificaciones Profesionales, a través de un llamado "análisis de calificación" que evalúa habilidades, conocimientos y capacidades.

➤ DINAMARCA

• **Ámbito inserción laboral:**

✓ **Programa de integración danesa para personas solicitantes de protección internacional y sus familiares de 1999**, incluye programas de subsidios salariales para las personas empleadoras privadas destinadas a mejorar la probabilidad de que las personas refugiadas obtengan un empleo regular. Quienes participan en esos programas tardaron, en promedio, 14-24 semanas menos en encontrar empleo. Los programas de empleo subvencionado han sido los que han mostrado mayor efecto, reduciendo la duración de la asistencia social entre 10-15 meses, mientras que los programas de empleo directo tienen un efecto de reducción de 4 meses y otros tipos de programas únicamente 2 meses.

✓ **Programa modelo de "escalera" (o de transición)**, dirigido directamente a introducir a las personas refugiadas en el mercado laboral danés en un proceso "paso a paso" o paulatino. El primer paso (4-8 semanas) es identificar individualmente las competencias de la persona solicitante de protección internacional individual, combinado con las lecciones de lengua danesa. El segundo paso es una colocación de aprendiz

(<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2012-04-19-358>) citado en OCDE (2016).

en una empresa sin gastos para quien emplea, seguido de más clases de danés y sobre Dinamarca. Después, la persona refugiada está lista para entrar en un trabajo con un subsidio salarial (duración 26-52 semanas)⁶⁴.

➤ **FINLANDIA**

• **Ámbito sanitario**

✓ Los exámenes médicos de rutina para la persona solicitante de asilo incluyen evaluaciones de la salud mental junto a los exámenes físicos de control rutinario a su llegada o al inicio del procedimiento de solicitud de asilo.

• **Ámbito inserción social.**

✓ Planes de integración individualizados (obligatorios) que desde 1999 incluyen cursos de idiomas y otros cursos diseñados específicamente. Estos planes fueron introducidos por legislación sobre la integración de las personas inmigrantes y la acogida de las personas solicitantes de asilo.

➤ **REINO UNIDO**

• **Ámbito inserción laboral.**

✓ Proyecto "Trellis", creado en 2005 por el "Employability Forum" para ayudar a las personas refugiadas en Birmingham a encontrar un empleo sostenible que se adapte a sus habilidades. Proporcionó un apoyo adaptado a las personas refugiadas solicitantes de empleo, con la participación de quienes emplean, las comunidades de personas refugiadas y otros interlocutores sociales (EP, 2016a: 43).

3.2. La acogida e integración de la población refugiada en las CC.AA.: especial referencia a Euskadi

Las CCAA tienen competencias en ámbitos que afectan directamente la integración social de las personas migrantes y de las personas solicitantes de protección internacional, pero su margen de acción en la puesta en

⁶⁴ Fuente: <http://www.OCDE.org/sweden/41706122.pdf>.

marcha del sistema de acogida queda determinado a nivel estatal. Existe una limitación competencial reservada exclusivamente en virtud del art. 149.1.2 CE. La Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, encargada de la gestión del Programa Global de Protección Internacional, asigna a las CCAA 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, sin asignación económica alguna prevista. Por consiguiente, las administraciones autonómicas y locales pueden colaborar en la aportación de recursos que formarán parte del centro de recursos del sistema nacional de acogida e integración de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, en el cual están autorizadas tanto las CCAA como la Federación Estatal de Municipios y Provincias.

Por tanto, el mayor o menor grado de implementación de las CCAA en los procesos de acogida e integración de la población refugiada se vertebrará en estrictos términos de cooperación, de acuerdo a la *Disposición Adicional Cuarta "Cooperación con otras Administraciones Públicas"* de la Ley 12/2009, que dispone que "las "Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivas competencias en los ámbitos sanitario, educativo y social, gestionarán los servicios y programas específicamente destinados a las personas solicitantes de asilo, en coordinación y cooperación con la Administración General del Estado. Asimismo, facilitarán el acceso a la información respecto de los recursos sociales específicos para este colectivo, así como sobre las diferentes organizaciones de atención especializada a personas solicitantes de asilo". Ello estaría en consonancia con una de las previsiones del artículo 36.2 de la Ley 12/2009, que es facilitar la integración de las personas con estatuto de protección internacional, con programas necesarios, la igualdad de oportunidades y la no discriminación en su acceso a los servicios generales. A tal propósito, el campo de actuación se limita a las personas con estatuto de protección internacional reconocido, a las que en sendos apartados 3 y 4 se les permite poder seguir beneficiándose de todos o algunos de los programas o prestaciones de que hubieran disfrutado con anterioridad a la concesión del estatuto en aquellos casos en que circunstancias especiales así lo requieran, con sometimiento al régimen previsto para tales programas y prestaciones por el Ministerio de Trabajo e Inmigración. Y, de igual modo, en casos específicos, debido a dificultades sociales o económicas, las Administraciones Públicas podrán poner en marcha servicios complementarios a los sistemas públicos de acceso al empleo, a la vivienda y a los servicios educativos generales, así como servicios especializados de interpretación y traducción de documentos, ayudas permanentes para

personas ancianas y personas con discapacidad y ayudas económicas de emergencia.

No teniendo competencias exclusivas en la acogida de las personas refugiadas, a las CCAA se les asigna un papel colaborador y facilitador en la fase de acogida y de integración de estas personas con la ayuda de las entidades sociales homologadas y acreditadas como tales. La cooperación multinivel prevista en la estructura normativa se difumina y contrasta en la práctica, dada la inexistencia de un dispositivo de coordinación entre las tres administraciones, local, autonómica y estatal. Una situación que afecta no solo a la adecuada acogida de personas solicitantes de protección internacional, sino también a las personas que ya están en España. Y, especialmente habida cuenta que, pese a las numerosas iniciativas planteadas por las CCAA⁶⁵ desde el inicio de las crisis europea del sistema de asilo, éstas no han sido consideradas en su totalidad para afrontar la poca sinergia entre la administración central y la regional/local, o las disfunciones propias del sistema de acogida estatal que generan problemas de coordinación horizontal entre los Ministerios de Empleo y Seguridad Social (MEYSS) y Educación, Cultura y Deporte (MECD) para el reconocimiento de títulos educativos.

La limitación competencial es una problemática compartida y que ha persistido también en la puesta en marcha de los procesos de integración para las personas inmigrantes en el Estado español, tal y como se detalla del trabajo de campo realizado. Si bien el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración de 2011-2014 (PEC_II) establecía que la acogida es un elemento esencial, y que “implica una atención integral que permita a las personas migrantes y solicitantes de protección internacional acceder en igualdad a unas condiciones de vida básicas, y que promueva la aceptación y la participación social, cultural y política de la población recién llegada en su proceso de incorporación a la sociedad española”,⁶⁶ a julio de 2016, el Gobierno central no ha procedido a elaborar y aprobar un nuevo plan, ni ha realizado una evaluación del anterior⁶⁷ para dotar de mayor contenido este enfoque integral requerido.

⁶⁵ Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunitat Valenciana, Extremadura, Islas Baleares, País Vasco y Navarra han mostrado su disposición a colaborar en la acogida y la integración social de las personas refugiadas así como una distribución adecuada.

⁶⁶ Plan Estratégico 2011-2014 Ciudadanía e Integración (PECI), p. 121. Disponible en: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Programas_Integracion/Plan_estrategico2011/pdf/PECI-2011-2014.pdf.

⁶⁷ FISI, *Informe sobre la situación de la integración de los inmigrantes y refugiados en España*, 2015, pp. 89-90. Disponible en: <http://cepaim.org/wpcontent/uploads/2016/02/WEB-INFORME-DEL-FORO-PARA-2015.pdf>.

Al mismo tiempo, el alcance de las reformas autonómicas tiene una incidencia plena no sólo en el desarrollo de la política de integración sino también en la regulación de las medidas a implementar en los ámbitos social, económico y de participación social de los mismos, dado que se incardinan en la situación administrativa de las personas extranjeras. Respecto a la primera cuestión, desde el ámbito autonómico con anterioridad a las reformas estatutarias ya se habían desarrollado diversas medidas contenidas en los documentos programáticos generales o programas específicos de las CCAA en el ámbito de la sanidad, educación, vivienda, los servicios sociales, las políticas para la paridad o la juventud. Tales políticas de integración, con la excepción de Cataluña, coinciden cronológicamente con la consolidación de la tercera fase de la construcción de la España inmigrante posterior al año 2000, a partir de ese momento cada Comunidad debe prever la política de integración que va a desarrollar con la población inmigrante. Esto es, en áreas clásicas del Estado de bienestar (Educación, Empleo y Formación, Salud, Vivienda y Servicios Sociales), y otros campos más específicamente relacionados con la gestión del fenómeno migratorio (Sensibilización para la convivencia, Atención y garantías jurídicas, y Cooperación al desarrollo/Codesarrollo).

Básicamente, si se revisan, la estructura de los documentos programáticos autonómicos con anterioridad a 2015 es similar. Esta similitud es fácilmente observable y establece una concepción integral y multidimensional de la integración, teniendo presente la cuestión migratoria: acogida, educación, trabajo, formación, salud, vivienda, servicios sociales, sensibilización, cooperación al desarrollo y asistencia jurídica⁶⁸. El alcance es amplio pero no existe un criterio de homogeneidad

⁶⁸ I Plan integral para la Inmigración en Andalucía 2001-2004; II Plan integral para la Inmigración en Andalucía 2005-2009; III Plan Integral para la Inmigración en Andalucía Horizonte 2016. Plan Integral para la inmigración en Aragón; Plan Integral para la convivencia intercultural en Aragón 2008-2011. Plan integral de atención a la inmigración de las Illes Balears 2001-2004; II Plan integral de atención a la inmigración de les Illes Balears 2005-2007; Plan Canario para la inmigración 2002-2004; II Plan Canario para la inmigración 2005-2006. Plan integral de inmigración en Castilla y León 2005-2009; II Plan Integral de Inmigración en Castilla y León 2010-2013. Plan regional para la integración laboral de los inmigrantes en Castilla la Mancha; Plan de acción 2008 de Castilla La Mancha para la acogida, integración y refuerzo educativo de inmigrantes. I Plan interdepartamental d'inmigració 1993-2000; II Plan interdepartamental d'inmigració 2001-2004; Plan de ciudadanía i inmigració 2005-2008; Plan de ciudadanía e inmigració 2009-2012 de Cataluña. Plan regional para la inmigración en la Comunidad de Madrid 2001-2003, II Plan regional para la inmigración de la Comunidad de Madrid 2005-2008; Plan de Integración 2009-2012. Plan Valenciano de Inmigración 2004-2008; Plan Director de Inmigración y Convivencia 2008-2011, Plan para la integración social de los inmigrantes en la Región de Murcia 2002-2004; II Plan de la integración social de los inmigrantes en la Región de Murcia 2005-2007; Plan para la integración social de la población inmigrante en Navarra 2002-2007; II Plan para

en las medidas previstas en los programas de integración autonómica ni por lo que se refiere a los contenidos ni respecto a las propuestas de las diferentes CCAA.

De hecho, tras la atribución expresa de competencias en esta materia a las instituciones autonómicas desde una dimensión multinivel en el ámbito de la sanidad, educación, alojamiento y los servicios sociales, las políticas para la igualdad y la juventud, se ha dado paso a un estadio más avanzado de propuestas de acogida autonómicas que visibilizan el mayor protagonismo de las CCAA en la acreditación documental de la integración de la persona inmigrante con vistas al cumplimiento de objetivos estatutarios, tales como la integración social, económica, laboral y cultural. En el caso de la Comunidad Valenciana, la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunidad Valenciana; Decreto 93/2009, de 10 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes; y en Cataluña la Ley 10/ 2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña.

Desde esta mayor proyección práctica y reconocimiento formal del protagonismo de las Comunidades autonómicas en la coordinación de las políticas de integración se puede mencionar la adaptación autonómica de los llamados *informes sobre esfuerzo de integración* fijados y pautados por la Instrucción DGI/SGRJ/8/2011 de aplicación del Reglamento de la Ley orgánica 4/2000, que junto al padrón municipal o la institución del arraigo han operado como cauces para percibir prestaciones de la administración local y para posibilitar una intervención decidida de los Ayuntamientos en la atención la población inmigrada. Por el momento y tras el impacto negativo en el ámbito de políticas de integración de la reforma constitucional del artículo 135bis para reducir la deuda autonómica, sólo seis CCAA (Aragón, Asturias, Castilla y León, Cataluña, C. Valenciana y País Vasco) tienen actualmente algún tipo de plan en vigor dirigido a las personas migrantes, inclusive población refugiada, para su integración y convivencia, si bien solo la Comunidad de Madrid y Cataluña, que son las que reciben mayor volumen de personas solicitantes, han previsto planes específicos de atención para la población refugiada a nivel local o autonómico⁶⁹.

la integración social de inmigrantes en Extremadura 2008-2011. Plan Vasco de inmigración 2003-2005; II Plan Vasco de inmigración 2007-2009; III Plan Vasco de Inmigración (2011-2013). IV Plan vasco de Inmigración, ciudadanía y convivencia intercultural 2014-2016. I Plan integral de Inmigración La Rioja 2004-2007, II Plan integral de la inmigración de La Rioja 2009-2012.

⁶⁹ Plan de Atención integral a los refugiados Comunidad de Madrid de 8 de septiembre de 2015 y Plan de protección internacional en Cataluña 28 diciembre de 2014.

A continuación, se presentan de forma sintética algunas de las iniciativas puestas en marcha desde diferentes CCAA como respuesta a la gestión de la crisis europea del asilo.

En el caso de **Cataluña** el *Plan de protección internacional* dota de principios, medidas y líneas de financiación a la acción de la Generalitat de Cataluña en los aspectos siguientes:

1. Mejora del régimen jurídico de la protección internacional, y de la persona apátrida, canalizando iniciativas y propuestas de mejora de la legislación de protección internacional y de su puesta en práctica a través de los correspondientes servicios administrativos, tanto a nivel de la Unión Europea como a nivel del Estado.
2. Formación e información en materia de protección internacional, dirigida a la población en general, incluida la población inmigrada, y específicamente a su personal empleado y a los de los entes locales. Esto con el objetivo tanto de incrementar el conocimiento sobre la protección internacional, como de capacitar a los y las profesionales que se ocupen de las personas solicitantes de protección internacional.
3. Acogida llevando a cabo las gestiones institucionales y políticas necesarias para que se haga efectiva en Cataluña la previsión de que las CCAA gestionen los servicios y los programas estatales destinados específicamente a las personas solicitantes de protección internacional, conjuntamente con las entidades con experiencia y especializadas en la materia.
4. Contribución a la respuesta internacional ante los desplazamientos forzados, afluencias masivas, reasentamientos y otras llevando a cabo las gestiones institucionales y políticas necesarias ante el Estado, para ser consultada, previamente a su adopción, en los acuerdos del Consejo de Ministros que concretan el contingente anual de personas reasentadas.
5. Incidencia política y la movilización de la sociedad civil y de las instituciones propias, con el fin de promover la protección internacional y de denunciar las situaciones concretas de cada conflicto donde se producen persecuciones y vulneraciones de los derechos humanos.

Además la Generalitat de Cataluña creó, el 22 de septiembre, por

medio del Acuerdo de Gobierno 151/2015 un Comité para la Acogida de las Personas Refugiadas (Comitè per a l'acollida de les persones refugiades), como un órgano de asesoramiento, de participación y de coordinación de las administraciones públicas catalanas y las entidades y organizaciones sociales que actúan en el ámbito de la acogida de personas demandantes de protección internacional o refugiadas en Cataluña. Este comité, se encargaría de hacer el seguimiento y ejecución de planes y programas de acogida en esta materia, cuando se aprobaran.

Otro ejemplo, de atención o previsión específica es la Comunidad de Madrid que presentó un Plan de atención integral a las personas refugiadas de Madrid, que se publicó el 8 de octubre de 2015. En el mismo, tras un análisis del marco legal y del contexto actual de este problema, se crea la Oficina de Atención al Refugiado. La Oficina se crea para coordinar todas las acciones de acogida de personas refugiadas, en colaboración con las instituciones del Estado, las Administraciones locales y las ONG que van a trabajar en el Programa de Acogida y que están especializadas en asilo y refugio. No hay específicamente ninguna referencia a la situación de la infancia y la atención especializada que ésta debería recibir en el llamado "Plan de acogida e integración de los refugiados".

En concreto, cabe destacar las iniciativas del Gobierno Vasco que ha implementado un Protocolo de actuación con el objetivo de crear un grupo de trabajo interinstitucional -formado por las diputaciones forales, ayuntamientos, Eudel y Ejecutivo autonómico- para la primera asistencia a los personas refugiadas⁷⁰, que se someterán a un reconocimiento médico en Osakidetza, y posterior integración en el sistema de servicios sociales de las instituciones vascas. Se establecieron tres niveles de trabajo:

1. Nivel interdepartamental, donde se reúnen los distintos departamentos del Gobierno Vasco que puedan verse implicados en la actuación que se diseñe.
2. Nivel interinstitucional, donde se reúnen los tres niveles administrativos (Gobierno, diputaciones forales y ayuntamientos).
3. Nivel social, donde se reúnen las administraciones públicas con las entidades sociales que trabajan en el ámbito de la cooperación y la inmigración.

⁷⁰ En septiembre del 2015 la estimación del Gobierno vasco era la de acoger a un colectivo de 1.000 personas refugiadas que pudieran llegar a Euskadi gradualmente, en función de los mismos criterios de reparto establecidos por la Comunidad Europea para la asignación de los cupos a los países miembros (población, PIB, índice de desempleo y acogida a personas refugiadas).

Las competencias del Gobierno Vasco en el procedimiento de acogida alcanzarían materias de Educación, Sanidad y Vivienda. Las Diputaciones forales, por su parte, tendrían competencias en intervención secundaria y especializada de servicios sociales, y de gestión de la diversidad cultural y la cooperación para el desarrollo. Finalmente, los Ayuntamientos asumirían la intervención primaria de servicios sociales y el desarrollo comunitario. Las medidas a coordinar se centran en activar el procedimiento de acogida tanto en lo que se refiere al alojamiento, manutención y vestido así como en garantizar la asistencia sanitaria, el acceso a la educación, a los servicios y una red de apoyo. Se determina también que la gestión de la vivienda se llevará desde Alokabide, teniendo en cuenta los criterios establecidos de que las viviendas se tienen que buscar en municipios donde haya escuela y centro salud. Y, al efecto se ha elaborado una pequeña guía para que ayuntamientos, diputaciones y organizaciones puedan dar respuesta y encauzar de manera unificada, coordinada y adecuada las demandas de solidaridad que se están dando por parte de la ciudadanía.

En este contexto, se han firmado acuerdos con las principales entidades de acogida (CEAR y Cruz Roja) y el Departamento de Empleo y Políticas Sociales para la cesión de viviendas para la acogida de personas refugiadas. Todo ello, sin perjuicio de las potentes medidas propuestas en la Estrategia Vasca por la Inmigración. El IV Plan vasco de Inmigración, ciudadanía y convivencia intercultural 2014-2016⁷¹ que, entre otros objetivos, ha previsto la estructuración y articulación intra- e interinstitucional de la política vasca de ciudadanía e inmigración; el acceso al empleo, formación y al éxito escolar como vías para la integración, el acceso a la ciudadanía plena y la movilización de los recursos; el acceso y gestión de la diversidad en los servicios y programas públicos así como la participación, diversidad cultural y convivencia o la lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia (Urrutia 2016).

Mientras en otras CCAA no hay una previsión expresa, ello no ha impedido que se hayan adoptado algunas reformas en los planes de integración. En la Comunitat Valenciana cabe destacar el Plan Director de Integración y Convivencia 2014-2017⁷² que establece entre otras

⁷¹ Vid. Estrategia Vasca por la Inmigración. IV Plan vasco de Inmigración, ciudadanía y convivencia intercultural 2014-2016 http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.eus/plana_programa_proiektua/iv-plan-de-inmigracion-ciudadania-y-convivencia-intercultural-2014-2016/r45-docuinfo/es/

⁷² Consellería de Bienestar Social de la Comunitat Valenciana, ACUERDO de 19 de diciembre de 2014, del Consell, por el que se aprueba el Plan Director de Integración y Convivencia 2014-2017, http://www.inclusio.gva.es/documents/610754/712373/Plan+Director+Integracion+y+Convivencia+2014_2017.pdf/73bc767a-7646-4737-a393-70617b27c47f

importantes medidas, la intervención basada en la mediación intercultural, el desarrollo de una red de agencias AMICS encargadas de coordinar la acogida y la implementación de las medidas de cohesión social. El Consell desarrolla su política de Integración de la Inmigración, de acuerdo con los principios rectores establecidos en la mencionada Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana, y aplicando las consideraciones de la Organización Internacional de Migraciones basadas en los Derechos Humanos. El artículo 9 de la citada ley establece que la Generalitat ha de elaborar planes de integración de las personas inmigrantes que recojan los proyectos de actuación de los poderes públicos de la Comunitat para un periodo de tiempo específico y fijando en ellos sus objetivos, los sujetos comprometidos y los medios disponibles. Todo ello con el firme propósito de facilitar la plena integración social de las personas inmigrantes de la Comunitat Valenciana. Por otro lado, este nuevo Plan considera necesario reforzar las políticas de integración tomando en consideración las directrices que emanan de la UE, subrayando el carácter transversal de las políticas de integración, debiendo tenerse en cuenta no sólo los aspectos económicos y sociales sino también aquellos relacionados con la diversidad cultural y religiosa. Al efecto, se impulsarán programas y servicios específicos que promuevan la cohesión social y la convivencia en la Comunitat Valenciana.

Otro ejemplo de activación de políticas públicas de acogida e integración es Aragón. Si bien cuenta con un Plan de integración en vigor tampoco hace referencia específica a la población refugiada. El Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS) y con el apoyo de la Dirección General de Participación Ciudadana, Acción exterior y Cooperación, han aprobado el III Plan de Inclusión y Convivencia Intercultural en Aragón 2014-2017, ejerciendo así la competencia compartida que, en virtud del artículo 75.6º del Estatuto de Autonomía, asume en materia de *“Políticas de integración de inmigrantes, en especial, el establecimiento de las medidas necesarias para su adecuada integración social, laboral y económica”*. En concreto, el artículo 29 del Estatuto establece que *“los poderes públicos de Aragón promoverán las políticas necesarias para la integración socioeconómica de las personas inmigrantes, la efectividad de sus derechos y deberes, su integración en el mundo educativo y la participación en la vida pública”*. Esta mayor promoción de políticas necesarias se ha concretado en septiembre 2015 con una proposición no de ley aprobada por el Pleno de las Cortes de Aragón sobre la redacción de un protocolo integral de migraciones y personas refugiadas. Como resultado de dicho acuerdo se ha acordado derivar el borrador del Plan de Acogida a Personas de Protección Internacional en Aragón, a un Protocolo de Acogida de Refugiados en

Aragón, de un nivel mucho más técnico y práctico y en coordinación con las entidades locales, entidades gestoras del programa y otras entidades sociales aragonesas.

En la misma línea, se situaría Castilla y León cuya Junta ha aprobado el 7 de enero de 2015, bajo el mandato de la Ley 3/2013, de 28 de mayo, de integración de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León, el III Plan Estratégico de Inmigración y Convivencia Intercultural de Castilla y León 2014-2017. En el área de integración y convivencia, se destaca la importancia de la sensibilización de la sociedad de cara a mostrar los valores positivos que la inmigración puede generar en la Comunidad y a prevenir situaciones de discriminación, racismo o xenofobia, o la importancia de los servicios de información y asesoramiento que les facilite el acceso a los servicios básicos así como acciones de formación, a través de los Centros Integrales de Integración. Entre las medidas contempladas, destacar el fomento de la mediación intercultural, la enseñanza del castellano como pilar fundamental en el proceso de integración, el apoyo a las acciones formativas dirigidas a la obtención del informe de esfuerzo de integración, o el servicio de traducción telefónica en las oficinas de atención a la ciudadanía. El conocimiento del sistema educativo de Castilla y León, la incorporación de las personas inmigrantes a la educación obligatoria, la promoción de su acceso a las etapas no obligatorias, la prevención del absentismo y el abandono escolar temprano, o el mantenimiento como eje educativo de la atención a la diversidad, son objetivos específicos del área de educación que se verán implementados con las 19 medidas previstas en esta área. Entre estas medidas destacan las de apoyo y refuerzo educativo, las actuaciones de compensación educativa dirigidas a atender las necesidades específicas de apoyo que presente el alumnado inmigrante, el fomento de la participación de las familias inmigrantes en los centros educativos o las gestiones para agilizar los trámites de homologación y convalidación de titulaciones. Las medidas del área de salud y asistencia sanitaria persiguen, entre otros objetivos, impulsar la participación de la población inmigrante en los programas de salud de la Comunidad así como la incorporación de las mujeres embarazadas y las personas menores inmigrantes en los programas de atención específicos; mejorar la calidad de la atención sanitaria de las personas inmigrantes salvando las barreras idiomáticas a través del servicio de traducción telefónica con el que cuentan los y las profesionales sanitarios o potenciar el conocimiento y la capacitación de este conjunto de profesionales en la atención a las personas inmigrantes.

Desde otro ámbito de actuación, a nivel municipal entre varias iniciativas y procesos de acogida puestos en marcha cabe destacar la creación y consolidación de redes de ciudades europeas, en la que

participan diferentes municipios españoles como las “Cities for local integration policies”, “Integrating cities”, organizadas bajo el grupo de trabajo de “Eurocities” sobre migración e integración -una gran red de unas 140 ciudades europeas importantes⁷³-, así como otras dos redes “Intercultural cities”, actividad del Consejo de Europa y de la Comisión Europea y finalmente la Coalición Europea de Ciudades contra el Racismo (ECCAR), creada en 2004 por iniciativa de la UNESCO (Scholten and Penninx 2015). La creación de redes y su participación activa en busca de afianzar buenas prácticas de gestión es acorde con las recomendaciones de la Comisión de Ciudadanía, Gobernanza, Asuntos Institucionales y Exteriores del Comité de las Regiones (COM (2015) 240 final), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo para el Asilo, la Migración y la Integración para el nuevo período de programación 2014-2020, que subrayan la importancia de los enfoques locales de gestión de la migración y la inclusión de la sociedad civil en este diálogo.

3.3. La acogida e integración de la población refugiada en Bizkaia

A continuación, se detallará distinguiendo por fases la implementación de los procesos de acogida e integración en Bizkaia, centrándose en concreto en las novedades que introduce el programa “Goihabe” en la fase de integración y autonomía del SAI dado que se ha puesto en marcha desde la Diputación Foral de Bizkaia.

3.3.1. La acogida de la población solicitante de protección internacional en Bizkaia

3.3.1.1. Llegada y primera fase (6 meses)

a. Competencias

Una de las cuestiones que surge en casi todas las entrevistas realizadas, al menos espacialmente en las correspondientes a los agentes implicados en al acogida, es el tema de las competencias de las administraciones públicas implicadas en dicha gestión. El proceso de acogida, el propio sistema, implica cierto grado de complejidad que, en determinados momentos, genera cierta confusión, incluso en la misma

⁷³ Entre ellas Barcelona, Bilbao, Donostia, Fuenlabrada, Gijón, Madrid, Málaga, Murcia, Sevilla, Terrasa, Zaragoza. Vid. informe Eurocities. *Refugee reception and integration in cities*. March 2016.

<http://urbanagendaforthe.eu/wp-content/uploads/2016/04/Eurocities-Refugees-Report.pdf>

concepción de acogida y los servicios (o posibles solapamientos en algunos casos) que deben prestar los distintos agentes implicados, incluyendo el Gobierno español, el Gobierno vasco y otras administraciones públicas de ámbito local, y las distintas ONGs (implicadas en el sistema tanto a nivel estatal como local). De entre todos estos agentes destaca el papel que juega el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS), ya que es quien marca el procedimiento del Sistema de Acogida Integral e integración (SAI). Los principales agentes involucrados (al menos el Gobierno español y las ONGs implicadas directamente) tienen un buen conocimiento del SAI, identificando la distribución de roles entre las ONGs encargadas de la acogida de las personas solicitantes de protección internacional así como de los entes públicos que vienen ofreciendo algún tipo de servicio, tal y como se puede observar en los siguientes fragmentos:

Es competencia del Ministerio desarrollar todo lo que es el procedimiento. Y somos nosotras, las organizaciones, quienes ejecutamos conforme a las directrices que nos pide el Ministerio. El proceso de acogida actualmente está dividido, digamos, como en tres fases. Existe una fase muy corta en el tiempo que llaman Fase 0 de acogida, que es cuando las personas recién llegan al Estado, expresan que quieren solicitar protección internacional, y expresan que no tienen medios económicos o formas para mantenerse, con lo cual solicitan al Ministerio de Empleo si se les puede ayudar dentro de lo que es la manutención. CEAR en Euskadi es quien gestiona este servicio. Únicamente CEAR. Entonces, las personas llegan, se hace una detección de las necesidades, digamos, un diagnóstico de la situación de la persona. Y este diagnóstico se enviaría a la división de trabajo social de la OAR quienes asignarían plaza a estas personas. Estas plazas se podrían asignar o bien dentro de Euskadi, si hubiera disponibilidad de plazas, pero se pueden asignar estas plazas en cualquier lugar del Estado dentro de la red que dispone el Ministerio para la acogida de las personas solicitantes de asilo. Esto es muy importante comprender, porque esto a veces es lo que hace que otras organizaciones nos llamen la atención: “pero esta persona, que tiene un vínculo aquí, o que ha llegado aquí, o que expresa que desea permanecer en este lugar, ¿cómo es que le mandáis a Andalucía?”. Pues ni nosotros enviamos, ni nada. Esto es una red un poco compleja y demás. Y además es muy, muy grande. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

Entonces el Ministerio dictamina que hay tres fases para que esa persona, según llega a este país, pueda integrarse en la sociedad. Hay como una fase 0, digamos, que es la de primera acogida, que en Bizkaia la hace CEAR. Es cuando una persona llega por la puerta y dice: “quiero pedir asilo”. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

En una fase previa, digamos, en una fase 0, está la cuestión del momento en que la persona llega aquí y todavía no ha formalizado su solicitud de asilo. Puede haber un momento mientras se pide cita con la Policía Nacional para hacer esa formalización de la solicitud, se le da esa cita, puede haber un momento de espera. Formalmente no está dentro del sistema de protección. En ese caso CEAR Euskadi es la que cuenta con el apoyo de una línea de subvención del Ministerio, de un aporte económico para cubrir el alojamiento de esas personas. Y hay una conexión con la estructura municipal porque normalmente se emplea un recurso municipal que es el albergue [...] que está destinado, inicialmente, a personas alberguistas; no es un albergue de acogida ni de personas transeúntes necesitadas, pero a cambio de unos determinados precios tienen cubiertas todas las necesidades en este tiempo de espera: de unos días, a lo sumo un par de semanas. (Personal técnico municipal de inmigración)

Por ser solicitante de asilo tiene derecho a poder solicitar una plaza en un centro de acogida, pero no tiene derecho a elegir dónde, es el Ministerio el que elige. Según las plazas que hay en un mapa que ellos tienen de España, según los centros que haya en el perfil, deciden si va a una provincia o a otra. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

En este sistema con un alto grado de centralización, encontramos un elemento que plantea algunas dificultades a la hora de gestionar la acogida que ya se aprecia en esta última cita: la acogida inmediata y la ubicación de la persona solicitante de protección, ya que en algunos casos se produce una acogida en dos instantes, que en determinados casos también depende de las condiciones a nivel local de las entidades encargadas de esa gestión (Cruz Roja, CEAR y ACCEM).

En la primera parte nosotros simplemente le decimos que si no ha solicitado en Policía la cita, que vaya a Policía y que luego vaya a CEAR. ¿Qué pasa? Que a nosotros solo nos va a venir gente dada, es decir, que el Ministerio vaya a decir: "chicos, tenéis una plaza reservada". Entonces nosotros, con la entidad que deriva, tramitamos el viaje, acordamos qué día llega para poder ir a recibirle y le ingresamos en un centro nuestro. Nosotros en Bizkaia tenemos 10 pisos, 56 plazas, mujeres, hombres y familias. Entonces en dependencia de si hay una plaza libre o no, el Ministerio decide: pues a Bilbao, a Donostia, o a donde sea. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

Pero veamos con mayor detenimiento el proceso de acogida de las personas solicitantes de protección internacional. A continuación veremos tres aspectos que están entrelazados en el tiempo, de tal manera que

discurren en el mismo espacio temporal de una forma paralela: la llegada, la solicitud de la protección y la ubicación en los pisos de acogida.

b. Llegada

En primer lugar, en lo que respecta a la llegada de personas solicitantes de protección internacional, y en particular con relación a aquellas personas acogidas en Bizkaia, hemos de distinguir aquellas que llegan a este territorio derivadas de otras CCAA, de las personas cuyo proceso de solicitud es iniciado en este territorio.

Cuando la persona decide que sí quiere ir a un centro, Cruz Roja lo que hace –o CEAR, en este caso, ahora– es un informe de solicitud de plaza para el Ministerio. En ese informe nosotros podemos decir que esa persona tiene redes de apoyo aquí, o ha podido encontrar un trabajo o está estudiando una formación aquí, para poder decir al Ministerio que es aconsejable que se quede en provincia. Si esa persona simplemente acaba de llegar aquí, y no tiene ni red de apoyo, ni conocimiento del idioma, ni nada de nada, es probable que se vaya más fácil a otra provincia, a no ser que justo haya plaza en Bilbao, aquí, y no gastemos dinero en desplazamiento. Lo normal es que no se queden en provincia, que siempre vayan a otra. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

Como podemos observar, el lugar de ubicación de la persona solicitante de protección dependerá de varios factores, y el hecho de disponer de una red de apoyo puede incidir en la determinación de dicho lugar. En el caso de Bizkaia, se puede observar que hay personas solicitantes de protección con diversos perfiles: aquellas que llegan (o solicitan la protección) por primera vez a Bizkaia, aquellas que tienen redes de apoyo y aquellas personas que son derivadas de otras zonas de ámbito estatal para su ubicación en algún centro con espacio libre.

El papel que juegan las entidades sociales para esta cobertura se presenta como un elemento central, tal y como podemos observar en los siguientes dos extractos:

En el Termibús nos estaban esperando dos chicos de CEAR para traernos, para llevarnos al piso. Enseñarnos un poco la ciudad. Conocimos el museo que no puedo todavía pronunciarlo... nos enseñaron el Ayuntamiento, nos enseñaron acá dónde está CEAR, y de ahí nos llevaron al piso [...] y cómo estaba todo para que conociéramos. De ahí nos explicaron cómo funciona la tarjeta Barik, o el mecanismo de qué teníamos que hacer en Lanbide y todo. [...] Con psicólogo todavía no hemos pasado porque... estamos con la búsqueda de cursos. Pero también tuvimos cita con el abogado porque en la

entrevista, cuando nos hizo la entrevista, la señora estaba un poco apurada y, por lo menos en mi caso, cuando yo entré, estaba hablando por teléfono y dijo: “en 5 minutos salgo”, y en 5 minutos hizo la entrevista y me tiró. En la Oficina de Asilo, en calle Pradillo. Con el abogado tuvimos que rectificar eso porque yo le decía una cosa, me ponía una cosa al inicio, después me ponía otra. Me lo contradecía el testimonio. Entonces ya cuando vine y lo leyeron pudimos redactarlo mejor, porque estaba un poco contradictorio. Porque en mi versión al principio decía una cosa y al final me contradecía. Igual la de él [su pareja]. (Mujer, 46 años, salvadoreña, estudios secundarios, solicitud de asilo denegada)

[Llegué a Madrid] el 25 de diciembre de 2010. Bueno, era totalmente desconocido. No sabía ni una palabra de castellano, no entendía nada. Físicamente estaba muy cansada, puedo decir, enferma. Durante 4-5 meses no podía dormir por la noche, porque estuve con un niño pequeño en camino en situaciones bastante duras, y esto me volvió un poco mala [enferma] psicológicamente. Y también tuvimos que estar pendientes porque hemos denunciado a las personas que nos han engañado. En el camino estaban tan mal con nosotros que en Rumanía les denuncié. Y tuve que unos meses ir yendo, viniendo, con este dolor que tenía en el corazón, y dejar a la familia y todo atrás para juicios, policías... Luego, empezar a aprender el idioma. Un idioma totalmente desconocido. Empezar a integrarme a la sociedad... hasta la comida era diferente, totalmente, todo. No tengo problemas para integrarme a la sociedad, pero para mí en esos momentos era muy, muy difícil. Para mí... el niño estaba mal. Nos llevaron a una... CEAR se ocupó de nuestros papeles. Pedimos asilo político desde el momento en que hemos llegado a España. Sí, porque ya tenían información de que llegábamos desde Rumanía. Entonces directamente estuvimos en contacto con CEAR. Nos llevaron a un piso; un piso en el que había otras personas. Estuvimos dos meses en una habitación los tres, y luego nos llevaron a un centro de refugiados. Estuvimos 8 meses en ese centro de refugiados” (Mujer, 34 años, kurda, estudios secundarios, con estatuto de refugiada)

El hecho de contar con una red de apoyo familiar puede suponer un elemento positivo, entre otras razones porque puede determinar el lugar de ubicación de estas personas, de tal manera que quienes cuenten con esa red tendrán mayores opciones de ser ubicados en el lugar en donde dispongan de esa red y, consecuentemente, será más fácil la integración y acogida. Sin embargo, este aspecto aparentemente positivo no siempre es así. En determinadas ocasiones, cuando las personas que han iniciado su itinerario en el SAI y han hecho uso de la cobertura familiar (o de sus redes de apoyo) ha ido en su contra, ya que este hecho puede provocar su salida del proceso y sistema del MEYSS, tal y como se refleja en el siguiente testimonio:

Hasta hace unos meses si rechazaban plaza en centro quedaban fuera del programa. Pero de hace unos meses a ahora no salen fuera del programa, porque por ejemplo, venezolanos, hay un montón de gente venezolana que viene a Bilbao porque tiene una red de apoyo familiar, y dice: “es que no voy a ir a un centro de acogida si mi tía me acoge en su casa”. Claro, entonces es ridículo que vaya a un centro de acogida y ocupe una plaza que igual es necesaria para una persona que no tiene la red de apoyo. Entonces, ahora por eso ha cambiado un poquito. Puede que dentro de unos meses el Ministerio vuelva a decir: “el que rechace plaza no sigue en la fase, no sigue en el programa”. Pero, bueno, hoy en día, rechacen o no, siguen en el programa. Entonces, si aceptan la plaza, entran en fase 1, que es donde entraríamos Cruz Roja Bizkaia. Tienen 6 meses. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

Por otra parte, también es destacable que, en ausencia de dicha red familiar, las personas solicitantes de asilo también se enfrentan a dificultades para cubrir sus necesidades básicas durante el tiempo que transcurre desde su llegada hasta su ingreso en el SAI. Una situación que, en el caso particular de Bizkaia, trata de solventarse, así sea de forma puntual y como un apoyo adicional al sistema existente, a través de algunos equipamientos municipales destinados a albergar a personas en general, y a solicitantes de asilo en particular, en determinadas circunstancias:

Nos encontraríamos con tres perfiles de personas: algunos que tendrían alguna red familiar que les puedan apoyar, con lo cual no necesitan recursos hasta que sea asignada la plaza. Digamos que es una red... no demasiado consistente. Teniendo en cuenta que son personas que dicen: “bueno, a mí me han dicho que durante 10 días me pueden mantener, pero no me pueden mantener durante 6 meses o un año”. Entonces, estaría ese perfil que tienen o red social o familiar. [...] En concreto en Bilbao trabajamos mucho con los albergues de aquí. Tenemos mucha coordinación con el Ayuntamiento. Y luego existe el tercer perfil de persona recién llegada que nunca ha tenido ningún contacto con lo que es el sistema de protección del Ministerio. Y estas personas sí que podrían beneficiarse de un albergue financiado por el Ministerio. Y es donde utilizamos dos albergues en función de la disponibilidad que hay. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

El proceso en el que se encuentran las personas solicitantes de protección, como iremos viendo en las siguientes páginas, tiende a bascular entre el proceso formal de acogida y otros vinculados a los procesos migratorios de carácter más general (la dificultad del aprendizaje del idioma, la búsqueda de empleo, la búsqueda de viviendas, etc.). En este caso, el de las personas solicitantes de asilo, encontramos algunas

dificultades adicionales explicitadas propias de un proceso de estas características:

[¿Ayuda médica y psicológica?] No. Nada. Yo creo que era lo más necesario para nosotros en ese momento. No, ellos sabían que nosotros habíamos pasado por momentos bastante difíciles, pero parece que en el Estado Español hay muy pocos derechos para las personas que llegamos. Parece que aunque nos hablan y nos dan un sitio para unos meses, ya es más que suficiente. Pero no es así. A lo mejor yo tuve fuerza para enfrentarme a todo. Claro, una mujer kurda desde que nace está en situaciones difíciles, entonces se fortalece. Pero a lo mejor hay personas que no pueden. [...] Creo que estas personas antes que alimento, o su primer alimento, es tener una psicóloga; alguien que le saque todo el dolor que tiene, que pueda hablar con alguien. Si no, con estas personas vamos a tener una sociedad enferma también. (Mujer, 34 años, kurda, estudios secundarios, con estatuto de refugiada)

[Dificultades por la lengua] Los primeros tres meses fue muy difícil. Cuando hablaba muchas personas no hablan inglés, solo castellano, pero yo no entendía qué pasaba. Un poco difícil, pero ahora poco a poco, poco a poco, entiendo.” (Mujer, 35 años, pakistani, maestra, solicitante de asilo)

c. Solicitud

Paralelamente al proceso de llegada, y desde una perspectiva temporal, nos encontramos con el proceso administrativo de la solicitud de protección, que es el que da inicio al SAI y les va a dar el soporte durante al menos los primeros 6 meses de estancia en el país. El punto de arranque de esta situación se produce en el momento en el que la persona solicitante se acerca a la comisaría de policía para iniciar los trámites. A partir de ese momento, se inicia el itinerario del SAI:

Eso es, hasta el momento en que se acude a la policía para formalizar la solicitud, des todos tus datos, que te tomen las huellas y demás.[...] Ahora bien, en el momento en que sí se hace esa solicitud ya se formaliza y la persona tiene un documento provisional que dice que está a la espera de su admisión a trámite, es entonces cuando pasan a estar acogidas, tuteladas, por las entidades sociales, y las personas pueden aspirar a una de esas plazas de acogida que estábamos comentando. (Personal técnico municipal de inmigración)

Los trámites de inicio del proceso, con la asistencia a la comisaría de policía para llevar a cabo la entrevista, suelen ser relativamente ágiles, tal y como se describe en el siguiente caso:

Cuando llegué a la cita –eso fue como un mes después, el 16 de junio más o menos– me atendieron trabajadores sociales. Porque yo fui a la cita en la

mañana, y tomé la decisión que yo ya sabía que si me apegaba a la normativa de lo que es CEAR y todo eso, que podía ya comenzar a tener un poquito más de beneficios para poder seguir en el camino que felizmente llevo ahorita; porque si yo me quedaba solo iba a ser más complicado. Yo nunca me quise quedar de manera irregular. Yo siempre dije: “si me quedo, me quedo bien”. Allí tuve la cita en la mañana con la Policía. Por cierto, fue algo gracioso porque yo llegué casi de tercero, o de primero, cuando veo una inmensa cola que casi no terminaba, y dije: “¿será que toda esta gente viene a pedir asilo? ¡Dios mío! ¡Cuándo termino yo aquí!”. Pero no, resulta que era el sitio de Extranjería; resulta que cuando llegué era el único. Ahí muy bien, nunca sentí discriminación, nunca me trataron mal, ni siquiera un policía. “¿A qué viene?”. “A asilo”. “Un momento; siéntese allí”. Me dejaron allí sentado, pero yo nunca me sentí molesto de que me dejaran allí. Luego vino el agente, bien, me subió, me coloraron un cartelito aquí en la solapa. Cuando llegué me dijeron: “Espere”. Luego me llamaron. (Hombre, 47 años, venezolano, casado, estudios superiores, solicitante de asilo)

El apoyo de las entidades sociales para iniciar el proceso, como se puede observar aquí y como quedará asimismo expuesto a lo largo de las siguientes páginas, es fundamental. Esta agilidad choca con la extensión temporal del itinerario que comienzan a recorrer una vez han acudido a la comisaría e iniciados los trámites. Son pocas las personas solicitantes de protección que reciben una comunicación rápida. Adicionalmente, las principales dificultades que se reflejan en el siguiente párrafo agravan la angustia y preocupación de las personas solicitantes de asilo: las dificultades para encontrar trabajo, la sensación de estar pendiente de un proceso desconocido, la falta de libertad, el temor a que la solicitud sea denegada...:

Solicité asilo y ahora estoy esperando para la tarjeta de residencia (resolución de solicitud). Ahora hace casi dos años [que vive en España], pero un año y medio estoy esperando... Como sabes, es un poco difícil para encontrar trabajo y cosas. Pero la cosa más importante es que yo siento que estoy preso; no me siento libre, no puedo salir de España. Llevo casi un año y medio [desde que hizo la solicitud]. He renovado la tarjeta roja tres veces. El abogado aquí habló con... no sé si el Ministerio, Policía... en Madrid. Él les mandó mis documentos, pero todavía no hay respuesta y tengo que esperar. (Hombre, 45 años, yemení, estudios universitarios, solicitante de asilo)

Este hecho se enmarca dentro del proceso de huida y salida de sus lugares de origen. Las circunstancias que lo rodean no contribuyen a facilitar el proceso de llegada y de solicitud de protección. En el segundo de los siguientes extractos se destacan algunas dificultades añadidas del propio proceso de solicitud:

Cuando tienes que salir en estos países tienes que salir de forma ilegal –para personas como nosotros. Entonces, como mujer no tenía pasaporte, porque para tener pasaporte en Irán las mujeres menores de 40 años tienen que tener permiso del padre, hermano o marido. (Mujer, 34 años, kurda, estudios secundarios, con estatuto de refugiada)

Algo que deberían de poner es que te den una información antes; porque ellos son los que te dicen que llames para la cita directamente, y tú no sabes qué vas a decir, qué tienes que decir. Cuando llamé para la entrevista a nosotros nos salió una señora toda pesada, estábamos contando un poco y nos cortó y nos dijo: “Eso no me importa”. Un poco que te den información, que te den una guía, no solo que te envíen directamente... porque también son malintencionados a la hora de entrevistarte, porque te hacen preguntas de: “¿Por qué estás aquí si te pudiste haber ido a tal lado?”, o “¿por qué te fuiste a tal lado?”. Como para que te nieguen la petición. [La llamada fue...] a la Oficina [de asilo] directamente. También lo que sí no entendí es que antes de darte la tarjeta te dan un papel con una foto de que eres solicitante. Entonces a mí me lo dieron, pero a mi esposo no se lo dieron. Nos enviaron a Policía y no nos explicaron por qué. Nos dijeron: “Anda, solo te van a poner un sello y vienes”. Nos mandaron a Policía y allí lo entrevistaron, le revisaron, lo buscaron en... No sé, a mí me sacaron de ahí; me sacaron a la calle. A él lo tuvieron ahí y todavía no sabemos por qué. Lo que le veo mal es que no nos explicaron. No nos dijeron: “Vayan a tal lugar”... “solo es por un sello”, te dicen. Pero al final no te dieron ni un papel. No sé. Yo creo que a él lo interrogaron, fue como un interrogatorio, porque sí que lo pasaron a una sala a él solito y ahí... llegamos sin el sello que nos mandaron a traer, y ahí le dieron el papel. Pero no te explican por qué lo mandaron a Policía. Y aquí todavía no sabemos por qué lo mandaron a Policía. Eso mal, y te terminas poniendo mal. Y que también no te dan el recibo de tu pasaporte; solo me lo dan a mí, el de él ¿dónde está? Ahorita no tenemos pasaporte. Como tenemos la tarjeta roja, el pasaporte está en el Ministerio. (Mujer, 22 años, salvadoreña, estudiante universitaria, solicitante de asilo)

Muchas de las personas, la mayoría de ellas, inician este proceso al llegar al país, sobre todo aquellas que proceden de contextos con situaciones de conflictos armados directo. Ahora bien, esta falta de información precisa sobre el proceso, si es que se puede disponer de la misma, es mucho más llamativa en el siguiente caso: el de las personas que solicitan el asilo un buen tiempo después de vivir en el país. En las entrevistas también hemos detectado otro perfil de personas que solicitan la protección. Se trata de personas que han inmigrado hace un tiempo (varios años) y no inician el proceso sino hasta que ha pasado este tiempo. Estas circunstancias se producen cuando fortuitamente y tras conversaciones con otras personas migrantes son conscientes de que la

circunstancia vital por la que abandonaron su país de origen podría darles derecho a solicitar asilo. Esto se da por conversaciones con otras personas inmigrantes o cuando toman contacto con entidades sociales que les plantean esta posibilidad, tras conocer su realidad:

Potenciales refugiados que han llegado vía irregular y se dan cuenta que pueden solicitar asilo. [...] En otros casos sí que se ha podido dar... no es lo que yo me estoy encontrando ahora. ¿Qué se ha podido dar? Personas que han venido y se han quedado en situación administrativa irregular y un día hablando con un técnico le pueden contar su caso y al de 6 meses o un año, pueda decir: “oye, pues esto puede ser un caso de asilo”. Y se deriva a CEAR. Supuestamente tienes que solicitar el asilo en el primer país al que llegas y en el primer mes. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

d. Ubicación

El último de los elementos que concurre de manera paralela a los dos anteriores es del alojamiento, esto es, el de la ubicación física de las personas que han solicitado la protección internacional. En las siguientes líneas recogemos los aspectos más relevantes de esta parte del proceso. El SAI contempla un proceso de acogida para los primeros 6 meses en pisos gestionados por las entidades sociales vinculadas a los procesos de protección (CEAR, ACCEM y Cruz Roja, entre otras). El número de plazas que se gestionan en Bizkaia para este primer periodo está determinado por el propio SAI y las dos entidades implantadas en Bizkaia (CEAR y Cruz Roja). Como ya se ha mencionado antes, el sistema único de reparto a nivel estatal condiciona esta distribución, cuestión que condiciona la disponibilidad de alojamiento para esta primera fase.

La fase 1 ya es la estancia en el centro de acogida. Nosotros hablamos siempre de centro de acogida. En la modalidad de acogimiento es o bien en pisos, o también a nivel estatal existen centros de acogida. Nosotros CEAR Euskadi no contamos con ningún centro. Digamos que el recurso más grande que tenemos es como si fuera una mini residencia que dispone de 12 plazas. En cualquier caso las personas allí son autónomas. El resto estamos hablando de pisos, algunos de 4 personas, de 6, hay alguno de 7, un piso más grande. En estos recursos las personas pueden permanecer... normalmente la media son 6 meses. En caso de situaciones de mayor vulnerabilidad se puede solicitar una prórroga al Ministerio. Las estancias, las altas, las bajas, las prórrogas, siempre es el Ministerio quien aprueba, bajo valoración de las técnicas, que seríamos nosotras. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

Al final las plazas que ponemos a disposición de las entidades sociales entran dentro de un mismo bombo de reparto único a nivel central. Y ahí el Ayuntamiento hay que reconocer que no tiene ninguna capacidad de influencia y de gestión, sino como quede el encaje de las demandas, de las necesidades individuales de esas personas, incluso sus expectativas, con la disponibilidad real de plazas. Lo único que podemos decir, o lo único en lo que podemos influir ha sido colaborando en el aumento de esas plazas, hemos aumentado las probabilidades de que personas que, por uno u otro motivo han terminado aquí o tengan vínculos aquí, puedan tener más opciones de quedarse. Sin tener nunca una garantía de eso, pero por lo menos sí existen más opciones. Hemos hablado apenas de la entrada. Una vez que se asigna a la persona esa plaza hay un primer período de 6 meses. (Personal técnico municipal de inmigración)

La diferencia importante que ha supuesto que se hayan aumentado esas plazas por la colaboración municipal y Alokabide, está en que si anteriormente en Bilbao hubo un máximo de diez plazas muchas personas que solicitaban asilo, aunque estaban aquí o podían igual aspirar a quedarse aquí porque tuvieran otros contactos sociales, conocidos, familias, muchos casos no podía ser así porque no había plazas para ellos. En muchos casos se les destinaba a otras plazas de acogida en otros lugares. Ahora, sin embargo, con el aumento de esas plazas de acogida hemos aumentado también esa capacidad de respuesta a la demanda que ya existía antes y que sigue existiendo ahora. (Personal técnico municipal de inmigración)

El impacto de la crisis migratoria y las medidas activadas durante estos últimos tiempos ha hecho que se de un aumento de plazas, tanto desde la administración pública como desde las entidades sociales, y se planteen alternativas para dar una mejor cobertura a las necesidades que van surgiendo, tal y como hemos visto en el párrafo anterior y se concreta en las siguientes líneas:

Nosotras, en concreto, te hablo de CEAR Euskadi, de tener 10 plazas en Euskadi –hubo momentos anteriores que tuvimos más–, pero de tener en septiembre 10 plazas ahora mismo tenemos 61 plazas en Bizkaia, tenemos 42 en Álava, y 16 en Gipuzkoa. Entonces nosotras, por ejemplo, nos hemos multiplicado por 12. Cruz Roja en Euskadi no disponía de ninguna plaza de acogida, entonces, todo lo que tiene en Vitoria, Gipuzkoa y Bilbao, todo es nuevo. ACCEM, que había estado aquí en Portugalete, que había desaparecido con unos recortes anteriores que hubo en el Ministerio, en 2009 y demás, ha vuelto a tener plazas de acogida. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

En lo que respecta a la cobertura de las necesidades básicas de las personas solicitantes de asilo, las entidades sociales son las que asumen la competencia de esa gestión, de tal manera que estas personas tienen

cubiertas las necesidades fundamentales durante el tiempo de estancia en estos pisos:

En un principio se supone que la estancia es de seis meses, para estar en el centro. En esos seis meses de acogida se supone que tienen que aprender lo más rápido posible el idioma y una formación, porque normalmente a los seis meses de estancia o a los seis meses de solicitud de asilo en Policía, les van a dar una tarjeta temporal de trabajo, con permiso temporal de trabajo. En esos seis meses que está bajo nuestra tutela que aprenda y se forme lo más rápido posible para que cuando le den ese permiso de trabajo pueda optar ya a un trabajo con una formación y con unas prácticas o con una pequeña experiencia. Mientras está bajo nuestra tutela tiene todas las necesidades básicas cubiertas: vestuario, alimentación, formación, todo lo que es necesario. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

La realidad en estos pisos varía de uno a otro, en función de las características de las personas acogidas, así como de la oferta de viviendas que se disponen en uno u otro lugar. La convivencia en estos pisos, en los que, normalmente, se alojan varias personas, varía en función de sus (diversas) procedencias. Sus procedencias, sus circunstancias y sus personalidades, como no podía ser de otra manera, unido a la disponibilidad de espacios de acogida inciden en la cotidianidad de la vida en estos pisos. A continuación, a modo de muestra y con el fin de exponer un breve ejemplo, recogemos unos fragmentos que ilustran estas realidades:

¡Ay, Dios! Eso sí fue difícil. Bueno, creo... ¡ay!, esa es una pregunta que a veces no me gusta ni hablar del tema. Fue bastante complicado para mí. Fue difícil. No por mí, porque yo me adapto a lo que sea. Es porque son varias culturas unidas y son gente que viene con una forma de pensar, de ser, y de actuar, y creo que vienen todos con muchos problemas psicológicos y emocionales. Entonces tienes que lidiar no solo con... yo creo que más con los problemas emocionales, y psicológicos, y las afecciones que ellos tienen en su mente, que con cualquier cosa. [...] Pero eso yo no le tomé mucha importancia porque yo lo entendí más que todo como una convivencia, como algo transitorio y ya. Sí me afectó mucho personal y emocionalmente porque yo... bueno, lo mismo que me pasaba en Venezuela. Ahondé mucho en el hecho de ayudar a las personas, a que cambiaran su condición. (Hombre, 47 años, venezolano, casado, estudios superiores, solicitante de asilo)

A la vez que las personas son beneficiarias de este recurso, de este acogimiento, digamos, además serían beneficiarias de unas ayudas económicas para su manutención. Para que las personas puedan comprar la comida que requieran hay una asignación. Esta asignación tiene un mínimo

y un máximo, que van marcadas por el BOE. Y dentro de esto, pues tenemos como unas horquillas entre un mínimo y un máximo según las unidades familiares o lo que fuera, pues tienen asignada una ayuda de manutención, tienen asignada ayuda de bolsillo también, ayuda de vestuario, y luego también hay diferentes ayudas para temas educativos, de material escolar, para pagar matrículas de cursos y demás. ¿Esto cómo se hace? Pues se llevan a cabo itinerarios de incorporación social. Unos itinerarios personalizados en función de cada una de las personas, qué sería lo que necesitan. Si bien todos los itinerarios su objetivo es la incorporación social y demás, y en muchos casos pudieran parecerse mucho... bueno, pues sí que hay algunos itinerarios que están más centrados en la recuperación de la salud de la persona. En su recuperación, en lo que significa el bienestar de la persona ya sea por una dificultad física o psicológica. Otras personas pues requieren más apoyo en habilidades sociales, personales, habilidades para la comunicación, para gestionarse en la vida diaria, gestionarse temas económicos y demás. Y luego hay personas que necesitan reciclaje profesional, clases de castellano... Pues eso, con cada una de las personas interesadas se va pactando un itinerario y se va apoyando dentro de la búsqueda de recursos, o bien propios o, sobre todo, los recursos del entorno. Algunos de administraciones y otros de organizaciones. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

Por último, el principal problema derivado de la estancia en los pisos radica en la fase final, en el momento en el que las personas solicitantes de asilo pasan a la siguiente etapa de integración, y para la que, según los hallazgos de las entrevistas realizadas, se detectan muchas dificultades. Algunas de ellas podemos visualizarlas en los siguientes ejemplos:

Y una vez que pasen los seis meses, depende de la situación de la persona, tenemos opción a poder solicitar una prórroga. Una prórroga de otros tres o seis meses. Depende de la situación: si hay una enfermedad, un nacimiento de un bebé, una familia monoparental, bueno, depende de la vulnerabilidad de cada persona tenemos posibilidad de pedir prórroga. Que no pedimos prórroga porque vemos que esa persona es autónoma, ya ha aprendido el idioma más o menos, ha hecho alguna formación, incluso ya ha hecho una formación pre-laboral, entonces la pasamos a una segunda fase. Ya, como quien dice, sale del piso de Cruz Roja donde está la figura del trabajador social y del educador social. El educador social pasa a un segundo plano. Se le ayuda a buscar una habitación de alquiler, porque dentro del programa del Ministerio en segunda fase tiene posibilidad de ayuda para alquiler y manutención; son muy básicas, pero bueno, lo suficiente para que puedan vivir, por otros seis meses. Si tiene trabajo evidentemente no se le dan esas ayudas. Pero si no tiene trabajo sale del centro porque no necesita la tutela de una entidad, puede ser autónomo, pero sigue necesitando ayuda

económica. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

Lo que pasa es que seis meses en un centro de acogida me parece poco tiempo para una persona que es recién llegada a un país. No sabe nada, no conoce nada y no sabe ni dónde está ahora mismo en el mapa. Tú le dices: “¿Dónde estás ahora en el mapa?”. Y no sabe ni dónde está. Yo creo que es corto en el tiempo. Y es: “¡Venga, venga, venga, que te tienes que ir!”. Y los días pasan súper rápido, y... “¡venga, venga, venga!” Presión para todo el trauma que puedan traer. O sea, no acaban de llegar y ya estás: “Mañana clase, de castellano, mañana médico, mañana el padrón, mañana, mañana...” Y: “Espérate, me quiero adaptar”. No tienen tiempo de adaptación (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

Podremos observar con mayor detenimiento en las siguientes páginas los principales retos que se planten para el periodo inmediatamente posterior a esta primera fase, pero la preocupación que tienen estas personas durante este tiempo late de una manera constante.

Pero el tema es que es eso, con esta subvención o con este programa, viven muy bien durante un tiempo y en el momento en que le dicen: “No, ya no eres solicitante de asilo porque creemos que no reúnes las condiciones o tu situación no es tal...” Se quedan sin nada. Y sin nada, te digo que pueden llegar a ir a dormirse a la calle. Entonces, es un todo, y en la gran mayoría de las veces... porque solo se están aprobando un 3%, en toda la población de España, del estatuto de refugiados. Es un todo para que luego se queden sin nada, que me parece demasiado brusco. Por eso el tema de Goihabe. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

Sí, sí, la vida está bien así: tengo la habitación, tengo la ayuda. Pero la vida no es eso solo. No me siento libre [...] Esta nueva vida... para empezar nueva vida no es fácil. Y ahora son casi dos años y no es suficiente para saber todo. (Hombre, 45 años, yemení, estudios universitarios, solicitante de asilo)

A modo de conclusión sobre esta primera fase de acogida nos gustaría indicar una cuestión de relevancia para la gestión integral de la acogida de las personas solicitantes de protección. El periodo temporal establecido para esta fase se enfrenta a ciertas limitaciones para cumplir con los objetivos que se plantea, al menos desde la óptica de las entidades sociales y de las personas solicitantes de asilo. Ciertamente, depende de los perfiles de entrada en este itinerario, pero a grandes rasgos plantea ciertas sombras que se proyectan más allá del semestre de acogida. En este sentido, el cómo se contemplen las siguientes fases y las acciones a llevar a cabo pueden contribuir positivamente en la gestión de este proceso, así

como en la proyección que tanta incertidumbre provoca en las personas incorporadas al sistema.

3.3.2. La integración de la población solicitante de protección internacional en Bizkaia

Como se ha detallado anteriormente, las personas solicitantes de protección internacional, durante la 1ª fase de acogida y frecuentemente durante la 2ª fase, denominada de integración, van a contar con un importante apoyo por parte del Estado para cubrir sus necesidades básicas. Un periodo que puede alargarse entre los 6 y los 18 meses, pudiendo llegar en algunos casos hasta los 24 meses. Ahora bien, aquellas personas solicitantes de asilo que a lo largo del proceso ven su solicitud denegada las que tras el acto de resolución se les deniega la solicitud (la gran mayoría en el Estado español en general y en la CAPV en particular)⁷⁴, van a experimentar como su estatus cambia de forma radical, perdiendo por ello todos los apoyos estatales de los que disponían hasta ese momento para pasar a una situación de irregularidad administrativa. Incluso aquellas personas que, gracias a disponer de un permiso de trabajo, habían conseguido un empleo que les proporcionara los medios básicos de vida, van a encontrarse con una difícil situación laboral, al perder dicho permiso de trabajo. Un cambio que, sin duda, les va a enfrentar con la realidad de la exclusión, ya que frecuentemente tampoco van a cumplir las condiciones necesarias para acceder a ayudas sociales, como son la RGI (al no llevar todavía tres años, por ejemplo, empadronados en la CAPV). Esta realidad preocupa de forma importante a todos los agentes sociales entrevistados en este estudio:

Si durante esas tres fases su solicitud se le deniega, queda automáticamente fuera del programa. Se le trata como a un inmigrante irregular. [...] Con esta subvención o con este programa viven muy bien durante un tiempo y en el momento en que le dicen: “No, ya no eres solicitante de asilo porque creemos que no reúnes las condiciones o tu situación no es tal...”, se quedan sin nada. [...] Pero es que al final es una persona inmigrante irregular que vas a tener en tu municipio, en tu comunidad, en tu provincia. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

⁷⁴ Vid. en este informe el punto 1.2 y 1.3 los datos estadísticos sobre las tasas de reconocimiento del estatuto de protección internacional en España y Euskadi.

Desgraciadamente cada vez vemos que hay una involución en ese tema, en materia de derechos de quiénes están en situación administrativa irregular. Para garantizar la integración y cubrir las necesidades de estas personas y favorecer su proceso de integración es necesario pues esa apuesta por parte de las administraciones. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

Entonces nos lo mandan a los servicios sociales de base para que activemos nuestros recursos a población normalizada. (Personal técnico municipal de inmigración)

“¿Pero cómo dejas de un día para otro a una persona desprotegida?”
“Bueno, no, se le integra a otros programas”. Claro, como a nosotros nos decía el Ministerio que el 80% de las plazas que ellos asignan son de personas que van a conseguir el estatuto de refugiado... (Representante del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, Gobierno Vasco)

Por otro lado, las personas a las que se les ha reconocido protección internacional, también van a ver cómo las ayudas otorgadas por el Ministerio se van a ir reduciendo en la fase de integración y, sobre todo, de autonomía, de modo que van a ser ellas mismas quienes van a tener que buscar sus propios medios de subsistencia y, en caso de no conseguirlos, acudir a la atención pública destinada a personas en situación de vulnerabilidad. Una atención que ni en el caso de las personas inmigrantes en situación irregular ni en el de las personas con estatuto de refugiadas se plantea de forma específica para ellas, sino que se enmarca en las medidas proporcionadas a la ciudadanía en su conjunto. Unas medidas que, por otra parte, no van a impedir que muchas de ellas se tengan que enfrentar a una difícil situación económica:

Una vez que ya les admite a trámite la solicitud, y ya pueden empadronarse, pues ya empiezan a contar los plazos para poder acceder a los diferentes sistemas de Euskadi. Pero al final es igual que cualquier ciudadano de Euskadi, de Burgos, o de donde sea. Al final hay una serie de normas que hay que cumplimentar. Y lo que sí se ha planteado siempre es que la atención a estas personas va a ser desde los recursos que ya existen disponibles. [...] Lo que sucede es que cuando finaliza la financiación del Estado, pues que en muchos casos hay ciertas dificultades legales, fundamentalmente, y de recursos para atender a esas personas. Al final, pues con los recursos que existen se intenta dar cobertura a todas esas personas. Pero no hay una aportación extra de recursos para atenderlas. (Representante de Eudel)

En Cáritas llevamos tiempo atendiendo a personas solicitantes, personas que han salido y no se les ha reconocido la protección internacional y, por lo

tanto, se convierten en personas que están en situación administrativa irregular, o bien personas que ya tienen el estatuto reconocido. Y a todas las personas se les atiende con los mismos servicios y en todas las áreas con las que cuenta Cáritas Bizkaia. O sea, nosotros no tenemos un programa específico en el que antes de Goihabe atendiéramos a las personas solicitantes, sino que entran por las mismas puertas por las que entra una persona extranjera, que ellos también son extranjeros, pero me refiero a una que no ha solicitado protección internacional; o que entra una persona que ha nacido aquí, autóctona, que tiene la nacionalidad española. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

A continuación vamos a centrarnos en algunos ámbitos concretos en los que se focalizan las principales dificultades de integración de estas personas, así como en las medidas planteadas en cada uno de ellos.

3.3.2.1. Empleo

El desempeño de un trabajo remunerado es el objetivo primordial tanto de las personas que han visto su solicitud denegada como de quienes la han visto aceptada, ya que su bienestar individual y familiar, así como su integración social, dependen en buena medida de ello. Unas y otras, sin embargo, se van a encontrar en una situación bien distinta, ya que si las personas solicitantes de asilo cuentan con permiso de trabajo a partir de los seis meses del inicio del proceso, al igual que las personas que ya han visto resuelta favorablemente su solicitud, las personas que ven su solicitud denegada van a perder dicho permiso de trabajo, para volver a una situación de irregularidad:

A diferencia de otros colectivos, extranjeros me refiero, por lo menos tienen la autorización para trabajar vinculada a la tramitación de asilo. Una persona extranjera en situación irregular, un inmigrante económico... están tres años sin papeles. Abocados al empleo sumergido. (Personal técnico municipal de inmigración)

Empecé a trabajar de interna. [...] Logré encontrar cinco ofertas de trabajo, que me tocó casi llorarle a las personas con las que tenía unas horitas. [...] A ruegos me dieron las ofertas de trabajo. Las logré meter primero al Gobierno Vasco para que me dieran el informe. Y luego llevé la documentación a extranjería. [...] Cuando yo llevé la documentación a extranjería vienen con la otra situación que ellos exigen. Que los empleadores debían declarar cuáles eran las condiciones que tenían para poderte emplear. Esto que les exigen en Extranjería de las declaraciones de la renta, y eso. Claro, cuando yo lo trasladé a los empleadores todos se echaron para atrás: “esto no lo podemos dar, estos son informaciones

confidenciales nuestras, esto no se le da a nadie...”. [...] Casi ninguno quiso dar la información que pedía Extranjería. [...] Entonces, lo presenté y claro, a finales de septiembre u octubre, me viene: “documento denegado”. [...] Es duro, esas posibilidades las perdí prácticamente; estoy con una de esos trabajos que tenía. Una incluso se enfadó tanto que me despidió en el mismo proceso de estar solicitando los documentos. [...] Gracias a Dios estoy cobrando la RGI, pero solo tengo algunas horas... no tengo más trabajo. (Mujer, 46 años, salvadoreña, estudios secundarios, solicitud de asilo denegada)

La persona [con solicitud denegada] ya no entra dentro del esquema de la aplicación de la normativa de asilo y vuelve a empezar de 0 en otro esquema y en otra normativa, que sería el Régimen General de Extranjería. En ese caso la ventaja de la que parte está en el período que ha transcurrido estando aquí, incluso legalmente, porque en este ejemplo que estamos tomando, ya podría tener cumplidos los tres años para hacer una solicitud de autorización de residencia por circunstancias excepcionales de régimen general por arraigo. Lo que pasa es que inevitablemente en el trabajo que está desarrollando hay un corte, porque deja de poder trabajar. No puede estar dado de alta legalmente en la Seguridad Social esa persona desde que se le retira esa tarjeta, y tiene que pedir a la empresa que le estaba dando trabajo hasta ahora que le vuelva a presentar una oferta de trabajo para el arraigo. Va a depender siempre de la relación, la confianza, el compromiso que la empresa, que la persona empleadora tenga con esta persona para hacer el cambio de un esquema al otro, e igual no en todos los casos se puede producir; tiene esta opción unas dificultades adicionales. No es que haya un trámite sencillo, ágil, para cambiar de un nivel a otro. Sino que de alguna forma baja de escala y empieza de cero con una implicación, un compromiso, el pedir un montón de papeles y de trámites a sus empleadores. (Personal técnico municipal de inmigración)

Las personas solicitantes de asilo tras los seis primeros meses de acogida suelen obtener la segunda tarjeta y, con ella, el permiso de trabajo. Pero ello no impide que vivan su situación laboral con gran incertidumbre, a la espera de la resolución de su solicitud, ya que, como se acaba de indicar, una denegación supondría un cambio radical en su panorama laboral, con las siguientes implicaciones para su persona y para el resto de la familia:

Con la segunda tarjeta ya tienen el permiso para trabajar. Pero si en mitad de ese camino ellos ya han conseguido trabajo, están cotizando, y de repente hay una denegación, automáticamente pues eso, dejan de cotizar. Dejan de estar en una situación administrativa regular para pasar a irregular; entonces el contrato cesa, se cesa también todo el tema de las cotizaciones. [...] Entonces, eso también genera mucha inestabilidad a la persona, porque a la hora de comprometerse con un trabajo no sé hasta cuando voy a tener una situación administrativa regular para poder seguir ejerciendo mi trabajo

en pleno derecho. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

Por otra parte, también es preciso tener en cuenta que dicho permiso laboral no asegura una incorporación rápida y favorable en el mercado de trabajo, máxime en la actual coyuntura socioeconómica de crisis. No olvidemos que la incorporación laboral de la población inmigrante siempre se ha producido en el contexto español en general y vasco en particular en los escalafones más bajos de un mercado de trabajo claramente segmentado. En unos nichos laborales, como la construcción, especialmente afectados por el impacto de la desfavorable situación de crisis económica y de empleo. En este contexto, tampoco sorprende que se vea como más fácil la incorporación de aquellos colectivos de inmigrantes hacia los que la sociedad vasca muestra una mayor aceptación –como los latinoamericanos, frente a, por ejemplo, los magrebíes–, o de las mujeres en comparación con los hombres, aunque sea en sectores con unas condiciones laborales precarias, como las ofrecidas por el sector del servicio doméstico y de cuidados:

Las familias de origen latinoamericano más o menos se van bandeando porque hay trabajo para las mujeres en el empleo del hogar, en servicios, en hostelería; hay menos para los hombres, pero algo hay. Pero cuando llegan las familias magrebíes hay desempleo, hay una barrera idiomática importante. (Personal técnico municipal de inmigración)

El mercado de trabajo hoy no es fácil, y, por lo tanto, aunque sí esté formalmente esa persona autorizada a trabajar, puede haber dificultades para que encuentre un trabajo por la propia escasez o dificultades que hay. Más aún, si es una persona que no domina el castellano o el euskera, que no tiene conocimiento de los idiomas oficiales. [...] A nivel de Euskadi están también las limitaciones que también dispone Lanbide con el mercado de trabajo poco favorable que tenemos ahora mismo. (Personal técnico municipal de inmigración)

En algunas ocasiones, el no dominio de alguno de los dos idiomas de la CAPV supone un serio handicap a su incorporación laboral. Pero no es el único, ya que a él se unen otros como los reducidos ámbitos de empleo destinados a la población inmigrante en general y solicitante de asilo en particular. Así, como se indicaba antes, una gran mayoría de las mujeres procedentes de otros países van a ver reducidas sus ofertas laborales al trabajo doméstico y de cuidados, y ello con independencia de su formación previa. Precisamente son las mujeres que presentan un mayor nivel educativo, además de las que han tratado de aumentar su formación durante su estancia en el Estado español, quienes más descontento

muestran con este “encasillamiento” laboral, así como con las condiciones ofrecidas por estos trabajos: inestabilidad laboral, trabajo a tiempo parcial, bajos salarios, etc.

Tuve que buscar mucho para trabajar. [...] Al final por boca de amigos conseguí un trabajo. Primero conseguí un trabajo con una señora mayor. La señora falleció porque estaba operada del corazón, luego conseguí un trabajo... estoy cuidando a una señora que tiene Alzheimer. [...] Es un trabajo de media jornada. [...] Es poco para una madre soltera, muy, muy poco. [...] De momento tengo contrato para un año, y están felices conmigo. También estoy feliz con quien trabajo. Pero media jornada para mí es poco. Tengo que pensar en algo mejor para poder empezar la normalidad. [...] Yo por amigos tengo trabajo, no por ayuda del gobierno, no. [...] Empleada de hogar siempre. Seas lo que seas, de qué nivel de estudios... es como que te ponen este camino y es tu trabajo, es lo que puedes hacer. Yo el documento que tengo para auxiliar de enfermería es un documento que vale para toda Europa. Pero en España todavía no he podido poner mi currículum en los centros públicos. Dentro de España solo puedo trabajar en privados. ¿Y por qué tiene que ser esto? Esto es falta de derechos de las personas. Ya son seis años que vivo aquí. ¿Qué pasa, que hasta que no tenga nacionalidad no puedo pedir trabajo? Ya sé el idioma, ya sé la cultura, ya conozco gente... El año pasado abrieron las bolsas de los hospitales, como Basurto, tal, tal... ni me han permitido poner... (Mujer, 34 años, kurda, estudios secundarios, con estatuto de refugiada).

Una reducida oferta laboral que va a hacer que algunas personas opten por otras alternativas laborales, así las tengan que desarrollar dentro de la economía sumergida:

Ya como muchos saben que yo arreglo ordenadores me llaman: “mira, tengo el ordenador averiado”. Y así me lo paso: arreglo por allí, arreglo por allí, y así. A veces me llaman: “mira, que el locutorio, que una red que se dañó”, y arreglo la red. (Hombre, 47 años, venezolano, casado, estudios superiores, solicitante de asilo)

Lo que pasa es que al latino o a la persona inmigrante le tienen como una etiqueta: “tú viniste aquí a limpiar”. Y eso me enerva. [...] Mientras yo pueda buscar una alternativa para que yo pueda mandar, y como se me da muy bien lo de las manualidades [...] y conozco mucha gente, venezolanos en el Facebook, pues es una manera de decir: “estoy vendiendo esto, que me ayuden”. Un extra. (Mujer, 41 años, venezolana, empresaria y cargo público en su país, solicitante de asilo)

Entre las personas con un nivel educativo más alto, la aspiración a lograr un empleo más acorde con su formación, e incluso con su experiencia laboral previa, permanece, y a ello van a dedicar importantes

esfuerzos. Pero no por ello se puede renunciar a una incorporación laboral en sectores más bajos; lo que, por otra parte, va a suponer un importante freno al logro del objetivo anterior, al ser difícil compatibilizar el desempeño de dicho trabajo remunerado con los tiempos y esfuerzos económicos que requiere los procesos de formación y de convalidación de títulos, que les permitirían avanzar en este sentido:

Es un poco difícil para encontrar trabajo. [...] Tengo el permiso y también estoy buscando en varios lugares. Por ejemplo, en los hoteles, porque tengo experiencia en esos lugares. Y en bares, y cafeterías; como camarero en pisos, cosas como éstas. Estoy buscando, pero no es fácil. [...] Sí tengo certificados de que he sido profesor en la Universidad en mi país; tengo doctorado en Psicología, pero no puedo trabajar en la Universidad como profesor porque todavía el idioma es un problema para mí. [...] El hablar castellano es la cosa más importante. [...] Porque a veces le pregunto a algunas personas sobre la Universidad en Lanbide, y no hay personas que tengan este certificado en Psicología Política. Puede ser que tenga suerte para trabajar en este lugar [área]. Y quiero hacer cosas como estas, sino es profesor en la Universidad puede ser como investigador. Ese es mi sueño. Eso es lo que puedo hacer bien. (Hombre, 45 años, yemení, estudios universitarios, solicitante de asilo)

Por último, tal y como recoge alguno de los testimonios anteriores, es importante destacar la importancia del capital social, de la red de contactos de estas personas en la búsqueda y consecución de un empleo. En la mayoría de los casos, dada la naturaleza de los puestos de trabajo ocupados, la intermediación de Lanbide o de las agencias de colocación no es central, pero sí las recomendaciones, la información o los contactos de amistades o familiares. Una red social que, debido al reducido tiempo de estancia en nuestro territorio, todavía no suele ser muy extensa, pero que va a jugar, en cambio, un papel central en la consecución de un empleo. La constatación de esta realidad es lo que anima la labor de intermediación laboral o de fomento de las relaciones sociales por parte de algunas organizaciones no gubernamentales; quienes, a su vez, no dudan en reclamar la responsabilidad pública en este importante ámbito de la integración:

Hoy día el empleo, más que tener un brillante currículum, lo que necesitas es tener contactos. No en un mal sentido, no en el sentido de que te van a enchufar, no en el sentido del nepotismo. Al final es el capital social lo que te ayuda más a veces a situarte o a cubrir... o cuando tienes una necesidad tu red de relaciones es la que te soporta más que los propios servicios, una agencia de colocación o lo que sea. Pues al final es más porque tienes red que te apoya y que te sostiene. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

[Incorporación laboral] Entonces, ese es un reto que tenemos como sociedad. Y es un reto en los servicios públicos. Las entidades sociales, el tercer sector social, creo que es algo que hay que poner en valor, porque ha hecho un trabajo muy importante, pero tampoco podemos tener el peso de lo que es responsabilidad pública. Y ese es otro reto. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

3.3.2.2. Conocimiento de los idiomas oficiales en la CAPV

Un elemento clave para la integración es, sin duda, el conocimiento de la lengua o lenguas oficiales de la sociedad de recepción. Por ello, la mayoría de las personas solicitantes de asilo que no conocen el español suele comenzar a estudiar este idioma durante la fase de acogida. Esto no obstante, el aprendizaje de dicha lengua suele precisar un tiempo superior al que abarca este periodo, e incluso superior a la etapa durante la cual se extiende la protección otorgada por el Ministerio. Es por ello que tanto las personas que consiguen una aprobación de su solicitud como aquellas que durante el proceso la van a ver denegada, van a sentir la necesidad de seguir asistiendo a clases de español. La asistencia a clases de euskera va a ser, en cambio, mucho más reducida y se va a iniciar más tardíamente:

Ahora poco a poco voy... pero más. Antes en Cruz Roja... solo tres meses [*de clase*], por las mañanas una hora y media. Desde septiembre, desde las 9 hasta las 12:30; mejor. Sí, porque ahí no hay mucha gente, muchos estudiantes; ahí en una clase hay 4-5 estudiantes. (Mujer, 35 años, pakistaní, maestra, solicitante de asilo)

Desde el principio tuvimos acceso a cursos. [...] Para las personas como nosotros que no tenemos ni idea, que escribimos de otra manera diferente es muy poco, creo yo. [...] Y estoy estudiando también. En la EPA. [...] Y tengo pensado el año que viene empezar con euskera. Me da un poco de miedo, pero... (Mujer, 34 años, kurda, estudios secundarios, con estatuto de refugiada).

Esta necesidad va a ser satisfecha principalmente por parte de la EPA –Educación Permanente de Adultos–, un programa desarrollado por el Departamento de Educación del Gobierno Vasco, que ofrece semanalmente clases gratuitas de español, de euskera y de educación básica para personas adultas, con independencia de su origen o de su situación jurídica. Una oferta que es completada también por parte de las Escuelas Oficiales de Idiomas, también dependientes del citado Departamento de Educación, aunque en este caso parece difícil la obtención de una plaza para quienes no alcanzan a solicitarla en el mes de septiembre:

Ahí se hace también un trabajo muy importante, yo diría que casi en muchas zonas es más del 50% de la dedicación del centro, a la atención de la persona inmigrante - llámale refugiada en este momento. Tampoco hay específico para personas refugiadas. Son personas de otra cultura, que vienen, y entonces pues tienen que hacer un aprendizaje de lengua en castellano, de lengua en euskera, de acomodarse, y hace un papel muy de socialización de estas personas con otras personas que están en estos centros. Es como una especie de círculo donde están a la semana 3-4 horas poniéndose al día, recibiendo conocimientos, pero a su vez se sienten protegidas porque hay mucha más gente de su perfil y donde tienen un apoyo del profesorado que les va ayudando en lo cotidiano. (Representante del Departamento de Educación, Gobierno Vasco)

En tema de educación, les hemos pedido [al Gobierno Vasco] que nos abrieran las fechas de inscripción. Me refiero al tema de Escuela de Idiomas o de Escuela para Adultos. Porque la inscripción es en septiembre, vale. Y el que viene en noviembre ya no se puede inscribir, tiene que esperar a enero. Pero en enero hay una lista de espera, pues probablemente que no entre. Y todos los que lleguen después de esa fecha ya no tienen posibilidad de entrar a las Escuelas. Entonces, muchísima gente se nos queda colgando, tenemos que tirar de empresas privadas. En ese sentido sí que hemos pedido ayuda al Gobierno Vasco. [¿Respuesta?] Todavía no. Pero bueno, está ahí en esas mesas, comisiones sociales se llaman. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

Ahora bien, la oferta de la EPA y de las Escuelas Oficiales de idiomas, calificada por algunos agentes sociales como insuficiente, es complementada, asimismo, por otras entidades sociales, como son Cruz Roja, Fundación Ellacuría o Itaca Escolapios:

Hemos empezado también algo de refuerzo del idioma porque nos da la impresión y vamos viendo que la gente que tiene perfil de asilado y que está recibiendo en un programa de protección algunas clases de castellano, pues necesita todavía refuerzos porque esos programas son cortos y en seis meses o en nueve meses digamos que la gente no controla bien la lengua. Y también hemos puesto en marcha algún grupito de alfabetización o de perfeccionamiento del castellano. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

Para ir a un curso de castellano estamos haciendo virguerías. O sea, hablando con Cruz Roja si un voluntario puede venir, si la acompaña, si no sé qué, porque no tenemos recursos estables importantes. Tenemos una EPA que da respuesta lingüística a las personas mayores de edad. Pero también es una respuesta limitada, porque no hay más plazas, porque el recurso es limitado. Yo creo que estamos un poco en precario, que se deberían de

articular sistemas más estructurales para estos temas que están identificados ya. (Personal técnico municipal de inmigración)

El tema del aprendizaje del castellano no es exactamente una competencia municipal – en realidad hay que decir que está en manos del Gobierno Vasco, que es el competente de las EPAs, la Educación Permanente de Adultos, para castellano, euskera para adultos. Sí tenemos un programa de refuerzo, o de apoyo, que apoya el Ayuntamiento con una de las entidades educativas del municipio, que es Ítaca Escolapios. El centro Escolapios, dentro de su Fundación Ítaca, ha desarrollado un programa que se llama Ojalá, de aprendizaje de castellano para personas adultas, que tiene un soporte municipal en el sentido de que hay un convenio que lo dota económicamente y que atiende las necesidades en general de cualquier persona interesada en estas cuestiones. Interesada en el aprendizaje del castellano desde el nivel más básico al nivel más avanzado, incluso para preparación del graduado escolar. Y estamos en conversaciones con Ítaca Escolapios para que, dentro de lo posible, tengan en cuenta la necesidad, prioridad, para las personas solicitantes de asilo que están en los pisos de acogida. En general las entidades sociales intentan, a través de sus propios programas de aprendizaje de castellano, como tiene Cruz Roja, o a través de la EPA, matricular a esas personas lo antes posible. Pero como siempre hay más demanda que oferta, intentamos añadir además la posibilidad de entrar en este programa Ojalá. [...] Digamos que ese sería igual la única atención específica que podemos destacar para las personas solicitantes de asilo. (Personal técnico municipal de inmigración)

De igual manera, el propio Gobierno Vasco se muestra conocedor de esta situación, y señala que podrían estudiarse algunas medidas alternativas desde las propias EPAs o, incluso, desde Lanbide. Aunque apunta, asimismo, que sería preciso que las demandas de nuevos servicios se realizaran de forma concreta, para poder dar una mejor respuesta a las mismas:

Ahí Lanbide está dispuesto a ver qué necesidades pueden surgir, si hay que formar a estas personas en algo concreto, si hay que reforzar algunas capacidades... [...] Por ejemplo, ahora están con las clases de castellano, que son insuficientes. Claro, a la gente que viene de Colombia, pues no, pero a la gente que viene de Eritrea, que son analfabetos, que es un dialecto tan pequeño... pues ha sido complicado que aprendan el idioma. Las horas que se planifican en una EPA, para ciertos colectivos son insuficientes. Hay colectivos que puedan venir que tengan un extra de vulnerabilidad porque es complicado alfabetizar, enseñar un idioma, enseñar cómo nos movemos aquí... Sí, Lanbide puede ayudar en complementar haciendo planteamientos concretos en zonas concretas. Incluso las EPA también, el Departamento de Educación, si le llevamos un planteamiento de: “en esta zona hay 20 personas que necesitarían 100 horas más”, podríamos ir adaptando los

recursos a las necesidades que hay. Igual, no es: “¡oye, educación, más EPA!” Sé más concreto, que igual nos falta conocer cómo hay que pedir las cosas, o cómo te las van a dar para que la respuesta sea adecuada. (Representante del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, Gobierno Vasco)

En todo caso, el no dominio del idioma es percibido como una barrera a la incorporación social en general y a la inserción laboral en particular. Y es por ello que prácticamente todas las personas entrevistadas que en algún momento han solicitado asilo y que no hablaban español a su llegada, otorgan un gran valor a la oferta pública y del movimiento asociativo en esta línea, ya que gracias a ello pueden mejorar sus conocimientos sin tener que hacer un importante desembolso económico. No olvidemos que la escasa red social con la que cuentan estas personas tras su llegada y al menos durante una primera etapa, al igual que sus escasos recursos económicos, van a limitar de forma importante las interacciones con la población autóctona. Dicha oferta de clases de español presenta, sin embargo, algunas limitaciones a su juicio: la principal es que las horas docentes ofrecidas son a menudo valoradas como insuficientes, dada su urgencia por manejar el idioma. También apuntan la dificultad de compatibilizar los tiempos de trabajo, cuando se consigue el tan ansiado empleo, con las clases y con el tiempo de estudio requerido. Y, por otra parte, que en estas clases muchas veces encuentran a más gente que comparte su mismo idioma, siendo más sencillo recurrir al mismo que conocer a otras personas autóctonas con las que poner en práctica sus conocimientos del español:

En EPA solo cuatro horas a la semana. Eso no es suficiente. También ítica cuatro días a la semana, y el resto del tiempo estoy libre. Pero no hay otras escuelas para aprender. No es suficiente. Las profesoras en esas escuelas están bien, pero es muy poco tiempo, cuatro horas a la semana no me ayuda a mí para aprender más rápido. Ahora tengo cinco días en la Escuela de Idiomas. Voy cada día dos horas y cuarto, y los talleres también me ayudan para practicar el idioma. Los últimos diez meses anteriores no entendía nada de castellano. No podía hablar nada. [...] También había algunos problemas porque yo estaba estudiando con gente árabe y estábamos hablando árabe, porque es muy difícil encontrar amigos españoles porque no puedo hablar con ellos. Y tampoco puedo ir a las cafeterías o bares porque no tengo dinero para estar un tiempo, unas horas, porque no es suficiente para vivir. (Hombre, 45 años, yemení, estudios universitarios, solicitante de asilo)

Yo tengo tres días para lenguaje y voy a una escuela. Estudio castellano porque tengo que aprender castellano y para poder hablar. Tres días a la semana: lunes una hora, hoy [miércoles] dos horas, y viernes una hora. En la

EPA. [¿Es suficiente?] No lo sé, porque trabajo y después del trabajo mi cabeza está... *[hace un gesto como de echando humo]*. Todo el día... Vuelvo a casa y caigo en mi cama así... *[muestra que cae como una piedra]*. Estoy media hora, a ducharme, cenar, volver a la cama y dormir. [...] Quiero un nivel de castellano más alto, porque yo ahora hablo como un niño. Mejor hablar y después veremos. Lo primero en otro país es el idioma. (Hombre, 35 años, ucraniano, militar, solicitante asilo)

3.3.2.3. Formación profesional y homologación de títulos

Además del aprendizaje de los idiomas oficiales de la CAPV, muchas de las personas solicitantes de asilo entrevistadas, con independencia del estado de su solicitud, han iniciado alguna actividad de formación con el objeto de mejorar sus oportunidades en el mercado laboral vasco. Esta formación profesional, ofrecida por Lanbide y por otras entidades sociales, suele estar dirigida a mejorar la empleabilidad de este colectivo teniendo más en cuenta los puestos ofrecidos por dicho mercado de trabajo que la formación previa de las personas que los emprenden:

Yo a la tarde aprendo un curso de peluquería. [...] Ahora estoy en tiempo de prácticas en peluquería. Me gusta. Ahora tengo un mes de prácticas y después buscaré trabajo... y aprenderé castellano mejor. (Mujer, 35 años, pakistaní, maestra, solicitante de asilo)

Aproveché y cogí un curso de auxiliar de enfermería. Tuve que ir seis meses a clase. Fui a todas mis clases y aprobé los exámenes de auxiliar de enfermería. Pero luego tenía que tener prácticas también, porque sin prácticas no te dan el diploma. [...] Terminé las prácticas y empecé a buscar. [...] Aquí yo fui a otro curso también; era un curso de cajera. Lo he terminado muy bien, y ya tengo el diploma de eso también para tener en mi currículum. (Mujer, 34 años, kurda, estudios secundarios, con estatuto de refugiada)

La realización de este tipo de formación profesional requiere de un cierto nivel de conocimiento del español, lengua en la que se imparte. Pero también contribuye a su perfeccionamiento. Por otra parte, si las personas solicitantes de asilo disponen de más tiempo libre para realizarlos durante la etapa de acogida, durante la fase de integración o de autonomía, o si han visto denegada su solicitud, van a tener que enfrentar mayores dificultades para poder seguir esta formación, al tener que compaginarla con el desempeño o con la búsqueda de trabajo remunerado:

En ese momento yo no pude porque el momento en que estaban los talleres eran las únicas horas que yo tenía de trabajo. No me pude incorporar a

ninguno. Y luego, cuando tuve un tiempito he recibido un curso de geriatría. El que logré recibir en Ellacuría, que solo fue de un día, fue de manipulación de alimentos. Y esos son los que tengo nada más. (Mujer, 46 años, salvadoreña, estudios secundarios, solicitud de asilo denegada)

También hay un asesoramiento de cara a la inserción laboral de estas personas, para facilitar toda la formación que cualquier proceso de integración laboral lleva. Y luego tenemos cursos de formación en los que en algunos casos pueden entrar. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

Si en los primeros cursos suelen realizarse pensando en una rápida incorporación laboral en Euskadi, quienes tienen la oportunidad de seguir formándose van a buscar en muchos casos cursos más acordes a su formación o experiencia laboral previa en su país de origen, que les permitan precisamente certificar dichos conocimientos profesionales:

Me metí a hacer el curso en Médicos del Mundo de comida vasca. [...] Aprendí y luego hice el curso de primeros auxilios, después de atención a los cuidadores. [...] En Venezuela tenía una tienda que se llamaba “La clínica del computador”, y siempre trabajé con eso. Pero tú sabes que para poder trabajar tienes que tener la titularidad o algo. Porque aquí sí valen tus estudios. “¿Tú trabajas con esto? ¿y cómo lo haces? Certifícame que lo has hecho”. Me inscribí en Lanbide. De Lanbide me llamaron, hice la entrevista, me aceptaron y estudio “Reparación de sistemas microinformáticos” de lunes a viernes de 4 a 7. [...] El curso es de 500 horas, es largo, termina en junio. Entonces ellos nos van a mandar a hacer unas pasantías y no sé qué salga de eso. (Hombre, 47 años, venezolano, casado, estudios superiores, solicitante de asilo)

La perentoria necesidad de conseguir un trabajo remunerado que les proporcione los recursos necesarios para su mantenimiento y el de sus familias, así como la dificultad a la hora de llevar a cabo la homologación de títulos que reconozcan su formación previa, debido al prolongado tiempo que conlleva este proceso, a su costo económico y a las enormes dificultades para conseguir la documentación necesaria para ello, va a limitar de forma importante dicho objetivo:

Si es un ingeniero en telecomunicaciones: “mira, lo siento, pero te tienes que bajar de nivel, porque aquí si no homologas la titulación no vas a tener, porque es un estudio universitario y requiere de tiempo y tú no tienes tiempo para poder estudiar una titulación universitaria”. A no ser que en su país le quedaran unas asignaturas, aquí se puede convalidar y termine aquí el curso. Pero es muy raro. Es muy raro porque al final tenemos tan poco tiempo para que se inserte al mercado laboral que no da tiempo a una formación extensa, a una FP2, a un grado medio. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

Sí, ahora mis certificados están en mi país porque les faltan sellos. Pero en Yemen está difícil porque por la guerra no hay oficinas abiertas. (Hombre, 45 años, yemení, estudios universitarios, solicitante de asilo)

Homologar en mi país es bastante caro. Ellos pagan el de acá, pero el de allá no, y nosotros no tenemos la plata para hacerlo, entonces es un poco difícil. (Mujer, 22 años, salvadoreña, estudiante universitaria, solicitante de asilo)

Como el documento no he podido traerlo... Desgraciadamente los documentos que quedan en Irán luego tienen que pasar por el gobierno iraní, traducirlo y mandarle a la embajada de España para luego llegar aquí. Eso en las situaciones como nosotros es imposible. Entonces tuve que empezar de cero. (Mujer, 34 años, kurda, estudios secundarios, con estatuto de refugiada)

Ahora lo que tengo está todo bien, porque ahora yo tengo el permiso de conducir en España. [...] Ahora espero que el Ministerio de Educación me dé la respuesta. Mis diplomas tienen la apostilla y los he traducido al castellano. Ahora es solo esperar. (Hombre, 35 años, ucraniano, militar, solicitante asilo)

De igual manera, la posibilidad de finalización de la carrera por parte de aquellas personas que tuvieron que abandonar su país cuando apenas les quedaba algún curso o algunas asignaturas para hacerlo, constituye un gran reto para el sistema educativo en general y para el sistema universitario en particular. Una medida que mejoraría la posición en el mercado de trabajo de estas personas, proporcionándoles seguramente un empleo mucho más satisfactorio; ofreciendo, al mismo tiempo, una mayor aportación al conjunto de la sociedad:

O la Universidad, que no tenían planteamientos de gente que viniera en situación de refugiado y quisiera optar a estudios universitarios porque les queda un año de carrera. Es una oportunidad para, en sistemas que no se habían encontrado con estas casuísticas, se planteen cómo recogerlas en su sistema también. Eso es bueno. (Representante del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, Gobierno Vasco)

3.3.2.4. Escolarización de menores

La escolarización de menores en la CAPV es un derecho garantizado, con independencia de su origen o de su situación administrativa (Vicente, 2008). Es por ello que el Departamento de Educación del Gobierno Vasco no estima oportuno diseñar ninguna actuación específica en este sentido:

Protocolos de acogida para alumnado refugiado, pues no tenemos. Tenemos un protocolo muy potente y un montaje muy potente para alumnado,

vamos a decir, inmigrante [...] Es que nosotros yo creo que tanto en adultos como en menores no tenemos hecha una diferenciación en el tratamiento o el protocolo que tenemos con una persona inmigrante o con una persona que sea refugiada.[...] Nosotros esa etiqueta no la tenemos. Incluso empezamos a hablar que la etiqueta de migrante es algo que hay que ir quitándola un poco del lenguaje. [...] Creo que hay que ir cambiando el enfoque de alumnado inmigrante con otro enfoque distinto. Nosotros lo que estamos haciendo es la diversidad cultural que tenemos. El trabajar todo el sistema con una diversidad cultural, la que te toque en tu zona, y donde vivas. [...] Yo creo que no debe existir [*la distinción*], porque la problemática de un niño refugiado es la misma que la de un inmigrante. Es un problema idiomático, es un problema cultural, de que vienes de otra cultura. [...] Hay refugiados que viven un poco mal el primer año, etc., y luego se van acomodando y van siendo una familia normalizada a todos los efectos. Ese es el objetivo de todos. Pero claro, también hay familias que no se normalizan a todos los efectos. Entonces, a esa no normalización a todos los efectos son las necesidades educativas específicas que nosotros tenemos que tratarles. Pero esa diferenciación por ser refugiados yo creo que no hay que hacerla. [...] Nosotros vamos a reforzar la formación de ese profesorado que damos para atender el tema lingüístico del alumnado inmigrante, formación... (Representante del Departamento de Educación, Gobierno Vasco)

Dicho esto, de las entrevistas mantenidas se desprende que dicho proceso de escolarización no siempre es sencillo, debido a los trámites burocráticos exigidos para ello (y que frecuentemente no tienen en cuenta la realidad de las personas que llegaron y solicitaron asilo). Así lo refleja claramente una de las entrevistadas, que llegó a Euskadi ya con el reconocimiento del estatuto de refugiada, y que no pudo escolarizar a su hijo durante tres meses al no lograr su empadronamiento en el municipio de Bizkaia al que llegó. Y ello a pesar de cumplir con los requisitos y traer toda su documentación en regla:

Para escolarizar al niño el problema lo tuve en Euskadi.[...] Cuando fui a empadronarme ahí había problemas. Me han dicho que no iban a empadronar a mi hijo. En Irán los hijos no llevan el apellido de la madre y me pedían libro de familia, pero nosotros no teníamos libro de familia. Me han dicho que me iban a empadronar a mí, pero al niño no. Y yo lo que necesitaba era empadronar al niño para poder escolarizarlo. Entonces no acepté que me empadronen sola. Le dije: “no, con mi hijo o no quiero”. Fui cuántas veces a CEAR, les llevé informe de CEAR, de Cruz Roja, fui más de diez veces al Gobierno Vasco con gente de aquí porque poco a poco ya conocía gente. Y había gente muy maja, muy buena, que me acompañaba a todo. Pero no había manera de escolarizar al niño. Estuvo mi hijo tres meses

sin colegio. (Mujer, 34 años, kurda, estudios secundarios, con estatuto de refugiada).

En este sentido cabe destacar que, como se ha apuntado en varias entrevistas, hasta ahora el personal municipal no ha recibido una formación específica en materia de asilo, por lo que desconoce su particular realidad. Ahora bien, sí parece que se está planteando llenar esta laguna, con una formación especialmente dirigida al personal del área de servicios sociales:

No tenemos una línea específica de formación en el tema del refugio. [...] Lo que sí no se ha dado nunca, específicamente, en los aspectos normativos específicos de los peticionarios de asilo, las dificultades añadidas que pueden tener en un momento dado. Eso no se ha hecho. (Personal técnico municipal de inmigración)

Vamos a formar a todos los ayuntamientos, los responsables políticos y técnicos, en lo que es asilo, refugio y un poco en lo que es la multiculturalidad. [...] Como nunca hemos tenido responsabilidad en asilo y refugio estamos un poco perdidos y conociendo y aprendiendo sobre la marcha. (Representante del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, Gobierno Vasco)

Yo creo que se está planteando ahora una formación para Servicios Sociales. Pero hasta ahora no ha habido. (Representante de Eudel)

Pero desde el punto de vista educativo, una vez en los centros escolares vascos, este alumnado también ha de enfrentar otros problemas, especialmente cuando llegan a edades más avanzadas. Entre ellos, el más frecuentemente apuntado es el vinculado al aprendizaje de, al menos, uno de los idiomas oficiales de la CAPV, cuando no de los dos. Un aspecto que ha sido tenido en cuenta por el Departamento de Educación y para el que se ha creado la figura del profesorado de refuerzo lingüístico, aunque su presencia por un tiempo limitado –dos cursos, sin posibilidad de alargamiento– ya se ha mostrado insuficiente en muchos casos y con claras implicaciones en el fracaso escolar de este alumnado de origen extranjero:

El problema de la lengua es un problema para nosotros muy grande. Nosotros dedicamos en torno a 200 profesores y profesoras que les llamamos Profesor de Refuerzo Lingüístico para una adecuación de su realidad idiomática a nuestra realidad. Pero, claro, se nos está quedando bastante... no insuficiente en número, sino en el modelo de cómo se aplicaba antes, a cómo lo aplicamos y cómo repartimos. [...] A estos niños, por ejemplo, les tenemos catalogados con derecho a utilizar este recurso especial durante dos cursos. O sea, el tercer año pierden ese recurso. [...] Y hay una edad muy difícil, que es la edad de la adolescencia. Porque un chaval que viene pequeño y tiene 6 años, por ejemplo, bueno, pues con una

inmersión lingüística ya sabes que en un año eso ya empieza a funcionar bien. Luego con un chaval o una chavalita de 14 años, sabes que con una inmersión lingüística y utilizarlo como lengua vehicular para la impartición de los conocimientos es muy problemático. Y al final muchos de ellos acaban dejando en cuanto pueden los estudios o van a otro que sea más manipulativo, más tipo talleres para poder engancharse en una formación profesional. (Representante del Departamento de Educación, Gobierno Vasco)

Pero además de éste, existen otros obstáculos, como la no elección de red educativa y/o de centro escolar por parte del alumnado que llega fuera del periodo ordinario de matriculación, el cambio de red educativa y de centro escolar cuando sea posible hacerlo, o el coste económico de libros, material y comedor:

En los colegios si no hay más de X cantidad de niños que necesitan refuerzo no hay profesor de refuerzo. Igual el refuerzo lingüístico tendría que flexibilizarse y dotarse de más recursos. [...] Ese niño va a tener problemas de comunicación y eso le va a generar dificultades no solo de índole educativo, sino de índole relacional, de generación de redes... Creo que hay que revisar mucho también los sistemas de escolarización extraordinaria, lo que está ocurriendo con todos estos chavales que llegan. En el momento que llegan no hay una matrícula abierta, la matrícula se efectúa en febrero y el resto del año es excepcional. Entran en juego centros educativos concertados y entran en juego un montón de aspectos que pueden darnos indicadores de riesgo: van a este centro, pero el centro va a hacer todo lo posible porque se vaya otra vez a lo público y cuando el chaval ya ha conseguido tener su red, ahora tiene que empezar otra red... (Personal técnico municipal de inmigración)

En estos colegios, como son concertados, existe la posibilidad de que los chicos puedan ser becados, con esta beca que da el Gobierno Vasco. [...] El primer año la aprobaron con los documentos que presenté. El siguiente año me pedían que declarara la renta y que declarara los medios de vida que había tenido y una serie de cosas que solicitan. Pero como yo no tenía, no había declarado la renta, había vivido prácticamente de los apoyos que CEAR me había estado brindando, no los tomaron en cuenta y denegaron la beca. [...] Y esta vez he metido la documentación con otras cositas que tenía ahí para demostrar a base de qué he vivido, de qué he sobrevivido, algunas cosas recibidas también a ver si esta vez hay suerte. [...] Entonces, estoy pidiéndole a Dios que este año la aprueben porque tengo una deuda de los libros que no he pagado. [...] Para poder solventar esa deuda que es de más de 200 euros. (Mujer, 46 años, salvadoreña, estudios secundarios, solicitud de asilo denegada)

Donde sí parece haberse registrado un avance positivo es en la educación infantil no obligatoria, en la ofrecida por las Haurreskolas o escuelas infantiles, que van a abrir sus puertas de forma gratuita a los niños y a las niñas solicitantes de asilo o que ya disfrutaban de protección internacional. Una medida que les va a proporcionar un entorno seguro y estimulante, que va a favorecer su posterior integración escolar y que, además, va a permitir a sus progenitores disponer de unas horas en las que poder mejorar su conocimiento del entorno, aprender los idiomas de la CAPV, desempeñar un trabajo remunerado, etc.:

En el parque de Haurreskola, de escuelas infantiles, nunca había llegado una persona refugiada. En todo su papeleo te piden, a la hora de inscribir, ingresos que tienes, declaración anterior, y esas cosas. Y claro, se ha planteado, “es que tú a esas personas no les puedes pedir nada”. Y esos niños vienen de un entorno que ha sufrido un montón, y estar cuatro horas en un entorno que se le cuida, que se le estimula... eso es buenísimo. Y que pues a partir de ahora los niños refugiados que lleguen no se les cobra cuota, se hace una excepción y se les acoge, porque eso es bueno, es beneficioso para la familia, para que la madre pueda tener unas horas para ir al psicólogo, aprender el idioma o lo que sea, y ese niño esté en un entorno tranquilo. Bueno, eso es una fortaleza. (Representante del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, Gobierno Vasco).

3.3.2.5. Vivienda

El acceso a la vivienda presenta, por su parte, dos dificultades fundamentales. En primer lugar, el elevado precio del alquiler, cuyo afrontamiento se hace más complicada con la precaria incorporación laboral lograda en la mayoría de los casos, tal y como se ha comentado anteriormente. Y, por otra parte, los numerosos recelos que la población autóctona muestra a la hora de alquilar una vivienda a la población inmigrante, sea cual sea su situación administrativa en este territorio (Vicente, 2009). Por ello, tanto las propias personas afectadas como las ONGs y las instituciones públicas señalan este ámbito como uno de los centrales a la hora de indicar las principales dificultades en el logro de la integración social:

La gente sigue siendo muy reacia. [...] Nadie, o casi nadie, ha conseguido el poder alquilar un piso de vivienda libre. “No es el perfil de personas que quiero”. “Pero si te lo va a pagar durante un año”. “No, no es el perfil de persona que quiero”. El estigma todavía está ahí. A ver, yo lo entiendo, es una persona que no tiene recursos y en cualquier momento me puede dejar de pagar. Al final es el egoísmo de cada uno: “yo, es mi casa y que me lo

pague”. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

Hasta este momento, los mayores esfuerzos públicos en materia residencial se han hecho en el sentido de aumentar el parque de viviendas municipal, foral o autonómico destinado a la fase de acogida. Ahora bien, algunas voces ya apuntan a que quizá habría que hacer un replanteamiento de esta situación, ya que la fase de acogida es financiada por el Ministerio, mientras que en la fase de integración y de autonomía, estas personas dependen en mayor medida de sus escasos recursos, al tiempo que no se ofrecen otros apoyos residenciales que los de urgencia. Una realidad que, en cierta medida, va a tratar de paliar el programa Goihabe, que describiremos más adelante, aunque todavía con bastantes limitaciones a día de hoy:

La necesidad de vivienda obviamente está ahí. De vivienda para estas situaciones de riesgo. [...] ¿Dónde van a estar las ciudades el día que salgan de las entidades? Y ahí las principales necesidades van a ser vivienda y trabajo. Ahí no tenemos nada. (Personal técnico municipal de inmigración)

Igual lo que tenemos que cambiar nosotros también el chip es que los recursos que cedamos se dirijan más a esa segunda fase y a la fase de autonomía porque es donde de verdad se están detectando esas necesidades de vivienda y de... Nosotros cedimos para habilitar plazas de acogida y que llegaran y poder desbloquear los flujos ordinarios y poder tener plazas para contingentes europeos. Cuando quieren las ONGs alquilar una casa, [...] tendrán dificultades de buscar vivienda en el parque privado, pero será más fácil que cuando estas personas van por sí mismas... y dicen: “¿cómo? ¿Mohamed qué?” Que no. Extranjero... tienen bastantes dificultades para desarrollar el proyecto de vida de la segunda fase en una vivienda. Igual los recursos de vivienda que estoy poniendo igual tienen que ir a la otra fase. (Representante del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, Gobierno Vasco)

3.3.2.6. Apoyo social y red relacional

La mayoría de las personas solicitantes de asilo disfruta de una limitada red social de apoyo, al menos durante la primera etapa tras su llegada a Bizkaia. El establecimiento de nuevos vínculos sociales no siempre resulta sencillo (especialmente si no se comparte la lengua de la sociedad de recepción), aunque a ello contribuyen de forma importante, según su propia valoración, la Iglesia o el entramado asociativo (conformado por los propios colectivos migrantes o por personas autóctonas y extranjeras en

apoyo a las personas inmigrantes recién llegadas), con el apoyo público y/o privado:

Yo no tengo amigos o amigas. [...] Me gusta mucho la Iglesia. Estoy en un grupo de la parroquia. (Mujer, 35 años, pakistaní, maestra, solicitante de asilo)

Yo trato de relacionarme con la gente. Yo me la paso para Ellacuría, que es otra gente que se reúnen muchas personas. Yo me la paso para Médicos del Mundo. Yo busco la manera de relacionarme con las personas. (Hombre, 47 años, venezolano, casado, estudios superiores, solicitante de asilo)

Nosotros acá estamos solos. Solos, solos.[...] Fuera de tu país están los de tu país y hacen grupos y te invitan a que salgas. También conocimos a un pequeño grupo, andaban buscando un empleo igual que nosotros [...] Eso nos ha ayudado un poco a incorporarnos. (Mujer, 22 años, salvadoreña, estudiante universitaria, solicitante de asilo).

Otra cosa que a mí me tiene en pie es el acercarme a la Iglesia. Yo estoy en el coro de la misa latinoamericana, que fue una persona de Honduras, que la conocí paseando a un abuelo [...] y me invitó a la misa latinoamericana. Claro, las misas aquí del país no era que no me gustaran, pero estaban incluso la mayoría en euskera que no sabía qué estaban diciendo. [...] Pero cuando me invitan a la misa latinoamericana eso fue vida para mí. [...] Y luego, me capturaron para que fuera integrante del coro y yo feliz de la vida. Desde ese momento no me he retirado porque es como el lugar donde más a gusto estoy. (Mujer, 46 años, salvadoreña, estudios secundarios, solicitud de asilo denegada)

Yo en dos meses de estar aquí ya estaba en una organización y desde ahí empecé a entrar más a la sociedad vasca. Estoy con organizaciones internacionalistas, organizaciones de mujeres, de marchas mundiales, mucho. Te puedo decir que ya estoy sin parar [*risas*]. Busco tiempo para sentarme en casa, pero no hay manera, porque aquí la gente se mueve mucho, y claro, soy muy activa. Esto me gusta, esto me da la vida. (Mujer, 34 años, kurda, estudios secundarios, con estatuto de refugiada).

El entorno residencial es el espacio básico donde se tejen las relaciones sociales, vínculos, etc. que van a posibilitar la mayor o menor cercanía y contactos entre la sociedad receptora y los distintos colectivos de personas inmigrantes y solicitantes de asilo y, en definitiva, que pueden facilitar o dificultar la integración social a medio y largo plazo. El mayor o menor capital social del que disfrutaban las personas llegadas desde otros países va a condicionar en buena medida el desarrollo de su vida en Bizkaia, ya que de él va a depender, de manera importante, su conocimiento del entorno, su vivencia del tiempo libre o, como ya se ha apuntado

anteriormente, su mayor o menor acceso al mercado de trabajo y de vivienda, ya que frecuentemente es más importante su intermediación que el de las instituciones públicas en su consecución. Es por ello que el fomento de este tipo de relaciones sociales es destacado también como uno de los principales objetivos por parte de las ONGs y de las instituciones públicas municipales entrevistadas, quienes apuntan además algunos de los retos pendientes en este sentido:

Hay gente que en el después, cuando ya acaban los procesos de protección se quedan en una situación muy vulnerable, y nosotros estamos trabajando en ese ámbito. Estamos trabajando en una dimensión que, en general, los procesos de protección no tienen tanto en cuenta. [...] Es la dimensión relacional. Y ésta es una dimensión que en nuestra entidad es quizás la que más trabajamos: la de generar vínculos con gente, con la sociedad, de generar lazos; lo que habitualmente se llama capital social. [...] Es también una cosa que venimos haciendo con personas migrantes, que no son del perfil de solicitantes de asilo. Sobre todo es buscar momentos de encuentro con grupos de aquí para que los procesos de incorporación social sean como más naturales. Al final la dimensión relacional de la exclusión social o, puesto en positivo, para incluirnos socialmente un elemento básico es tener contactos, tener relaciones, tener gente. Y esa es un poquito la cosa que nosotros trabajamos. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

Tenemos una serie de actividades que tiene que ver más con conocimiento del entorno, de creación de redes para las personas que no llevan mucho tiempo aquí. Yo creo que al final el lugar de convivencia y el lugar donde sucede la vida cotidiana de las personas son los municipios. (Personal técnico municipal de inmigración)

Yo veo y sueño con un proyecto, aunque sea compartido con entidades sociales, en los que haya un sitio donde se pueda llegar, tomar un café; donde contacto con determinadas personas que me puedan ayudar en determinadas cuestiones: en lo educativo, en lo religioso, yo qué sé, en lo laboral, acompañarme en los recursos cuando lo necesito. Tiene que haber de todo eso. Nosotros, cuando una persona llega al municipio intentamos contarle cosas como éstas. [...] Esto cualquier persona lo puede consultar en los idiomas que necesite, como sistema de información. [...] Y todo esto lo intentamos además cruzar con la línea de sensibilización y encuentro entre personas autóctonas y extranjeras que promovemos al año: bizilagunak, anti-rumores, todo este tipo de cosas. [...] Para nosotros Bizilagunak es una línea anual en la que intentamos provocar que la gente se encuentre y haga cosas juntas a lo largo del año. [...] Al final es provocar algo que es muy importante en la política intercultural, que es la interacción entre personas autóctonas y de origen extranjero; crear redes. Si no, al final podemos tener una convivencia pacífica, constante, 0 conflictos y tal, pero no construimos

ciudad cohesionada y creativa. [...] Igual en esas redes puedes encontrar soluciones mucho más atractivas que las que te da la propia administración. (Personal técnico municipal de inmigración)

3.3.2.7. Servicios sociales

Las personas que han visto reconocida su condición de asilada, al igual que quienes la han visto denegada, tienen abierta la puerta de los servicios sociales, si bien para ello van a tener que cumplir las mismas condiciones impuestas al conjunto de la población. Unas condiciones que no siempre van a poder satisfacer desde el mismo momento en que se quedan sin el soporte económico del Ministerio, recibido a través de las organizaciones conveniadas con este fin:

No hay una vía específica de acceso, por ejemplo, a los servicios sociales para estas personas solicitantes de asilo. Hay un tratamiento igualitario con cualquier otra persona. [...] El reto está sobre todo en las siguientes fases y en cómo poder asegurar que no haya vacíos de atención entre la atención plena de los seis primeros meses y el siguiente salto hasta los tres años para que, como cualquier otra persona, puedan tener la cobertura de la RGI. Para eso tenemos, por lo menos a nivel municipal, unas competencias limitadas. (Personal técnico municipal de inmigración)

Las personas solicitantes de asilo van a poder disfrutar, desde la primera renovación de su tarjeta, de un permiso de trabajo. Sin embargo, dada la actual coyuntura económica y de empleo, este permiso no va a garantizar que siempre disfruten de un trabajo remunerado con el que cubrir sus necesidades básicas, tal y como se ha detallado anteriormente. Y, por otra parte, quienes vean su solicitud de asilo denegada van a perder, asimismo, dicha autorización para desempeñar un empleo regular, quedando sus opciones laborales reducidas a la economía sumergida. Sin embargo, al menos durante una primera etapa, su acceso a los servicios sociales también va a quedar fuertemente limitada a las ayudas de emergencia, ya que para poder solicitar la Renta de Garantía de Ingresos es preciso poder demostrar que la persona lleva ya al menos tres años empadronada en la CAPV:

Lo bueno que tienen los peticionarios de asilo es que pueden trabajar. Pero es que, claro, si no hay trabajo se quedan fuera del sistema de protección social porque no llevan tres años empadronados. [...] La RGI no tiene ninguna exención para peticionarios de asilo. [...] Entonces, ¿qué pasa? Que te llega al Servicio Social de Base una familia con toda la dureza de un proceso de asilo, que estaba acogida en un centro temporal, y le dicen: “se te acabó”. Entonces vienen a los Servicios Sociales de Base. En los Servicios

Sociales de Base se pueden tramitar unas ayudas de emergencia que llegan para lo que llegan y ya está. Si no hay un empleo, no hay una continuidad. Yo he atendido a peticionarios de asilo durmiendo en la calle. (Personal técnico municipal de inmigración)

El sistema que tenemos es bueno y atiende a las personas que tienen necesidad. Sí es verdad que para acceder a la RGI necesitas tres años de empadronamiento. Pero para las AES, las Ayudas de Emergencia Social, necesitas seis meses de empadronamiento. Pensábamos no generar nada nuevo, sino ir mirando caso a caso las necesidades de cada persona y dónde podrían encajar las necesidades que tienen. (Representante del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, Gobierno Vasco)

Pero no debemos olvidar que las ayudas de emergencia, que exigen un periodo de empadronamiento mucho menor -seis meses-, son subvenciones puntuales, dependientes de la disponibilidad de fondos, que pueden contribuir a aliviar una situación precaria de forma puntual, pero que poco tienen que ver con la RGI:

Para las AES tienen seis meses de empadronamiento. Pero las AES es una subvención para financiar alimentación, alojamiento, tal. [...] No es una prestación no contributiva, como la RGI, que es un sueldo. Esto es una subvención para familias en situación de emergencia que cumpla los requisitos que, además, nos los estipula el Gobierno Vasco. Nosotros tenemos un aumento presupuestario a lo que nos da el Gobierno Vasco con ayudas municipales. Pero es seis meses de empadronamiento. Y estamos hablando de que puedes cobrar 800 euros de AES; eso es lo que puedes cobrar. No es digamos una salida. Es un empujoncito que viene a complementar otras cuestiones: si tienes un trabajo medio precario, si vas tirando de aquí, de allá. Entonces, con las AES es otra inyección más. (Personal técnico municipal de inmigración)

En este momento solo cumplirían el período de seis meses como requisito para una de las ayudas posibles que serían las ayudas de emergencia social. No son unas ayudas estables, sino puntuales para determinadas necesidades como gasto sanitario, oftalmología o de dentista, o para la adquisición de muebles o de electrodomésticos, cosas de ese tipo. Pero son ayudas puntuales. Es a lo único que puede alcanzar cualquier persona; personas en esta situación o cualquier otra que tenga seis meses de empadronamiento. Para otras ayudas más estables... estaríamos hablando de los tres años para la RGI que, desde luego, están lejos de eso en ese momento. (Personal técnico municipal de inmigración)

Además de estas ayudas públicas económicas puntuales, a nivel municipal se ofrecen otros apoyos, así sean asimismo puntuales, en materia residencial, por ejemplo, aunque también sean calificados de insuficientes

para aquella población a la que todavía le falta un periodo considerable para acceder a la RGI:

Que siempre va a haber la disponibilidad de albergues de acogida ante necesidades puntuales de vacío de vivienda entre tener que salir de un piso y encontrar una habitación de acogida; eso ha ocurrido con determinados solicitantes de asilo. Pero hay determinadas cuestiones que se salen de nuestro ámbito de competencias, ayudas económicas de las que no disponemos, salvo las AES (Ayudas de Emergencia Social) que decíamos de seis meses. (Personal técnico municipal de inmigración)

Pero no son las instituciones públicas las únicas que tratan de ayudar a estas y otras personas en situación vulnerable en el afrontamiento de estas necesidades perentorias, bien sea a través de ayudas económicas puntuales, de la aportación de información, del ofrecimiento de pisos de acogida, o articulando la solidaridad ciudadana, manifestada en el acogimiento familiar durante breves periodos de tiempo:

Hay subvenciones para empleo en el que se les apoya para hacer el currículo, para formación y luego de ahí para insertarles en el mercado laboral. Luego, de ahí, tenemos otros pisos de acogida, que no son para refugiados, son para inmigrantes vulnerables. Depende en qué situación estén... se supone que aquí al de tres años ya pueden cobrar la RGI. Depende en qué tramite, se les orienta, se les asesora. Si en ese momento tenemos alguna posible ayuda económica se les podría dar, según valoración de esa situación. Pero todo depende de qué podamos tener en ese momento y qué no. Depende de ese momento en el que aparece por la puerta. Porque puede ser que aparezca en diciembre, que es cuando se acaban todas las subvenciones, y digas: “no te podemos ayudar”. A ver, te podemos asesorar e informar, evidentemente, porque la palabra es gratis. Pero dar una ayuda económica como tal seguramente no podemos. Si viene en febrero probablemente sí, porque acabamos de recibir subvenciones y están los bolsillos llenos, como digamos. Es como las ayudas de emergencia de los ayuntamientos. A principio de año muy bien y a finales ya no hay para nadie. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

Nosotros en este momento gestionamos un piso y además tenemos una red de familias acogedoras. De familias acogedoras que se comprometen con las familias durante un tiempo corto. Pueden ser tres semanas, pueden ser dos meses. Entonces hay personas que tienen que salir ya del programa de protección que les ofrece una vivienda y se van a quedar en la calle y todavía les falta un momento de transición para poder acceder a alguna ayuda que les permita la autonomía, o les falta haber generado un tejido

relacional. Y nosotros estamos facilitando que familias acojan durante un tiempo a personas. Personas a quienes se les ha acabado ya el derecho, entre comillas, dentro del programa de protección, pero todavía necesitan un empujoncito más. [...] De momento la evaluación que hacemos es de convivencias muy buenas, de experiencias muy buenas, satisfactorias para la gente acogida, para la gente acogedora. Pero claro, el vértigo es qué pasa después. Bueno, tenemos que estar preparados para el siguiente paso. Y ver si esta prórroga, porque en el fondo es una pequeña prórroga del programa oficial de acogida, está ayudando a la gente o no. Entendemos que sí, que es un pasito más hacia la autonomía. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

Con todo, estos apoyos son calificados frecuentemente como insuficientes, por lo que se plantea la necesidad de hacer una profunda reflexión, cada institución desde su ámbito competencial, con el objeto de garantizar una respuesta más acorde a las necesidades específicas de las personas solicitantes de asilo, de modo que no se produzcan estos saltos tan abruptos en su protección:

Cada institución tiene que ver cuáles son los recursos que puede aportar. Cada institución tiene que ver cuál es su fortaleza, digamos. Parece que a nivel municipal, pues sobre todo... aparte de las viviendas que pueda haber, hay un tema de promover iniciativas de convivencia. A nivel autonómico, aparte de parque de viviendas que se dijo que se iba a poner a disposición y que después no se ha sabido mucho más, hay todo un tema de flexibilización de requisitos en servicios públicos, en determinadas prestaciones para acoger a los perfiles estos. Estamos hablando de Lanbide; estamos hablando de los períodos de empadronamiento exigidos para acceder a determinadas cosas; el propio empadronamiento en los municipios... Bueno, ahí cada institución tiene que ver en qué tiene competencias y en qué tiene habilidad para aportar a este proceso. Cuando la gente está aquí el Estado... el Gobierno Central tendrá su responsabilidad en lo que tiene que ver con tramitación de las solicitudes, con la resolución, etc. Pero luego el Estado de Bienestar en España está descentralizado, son las comunidades autónomas, las diputaciones en este caso, ayuntamientos, tienen la competencia. Y se podría... bueno, estar abiertos a cuáles son las circunstancias especiales de la gente. [...] En fin, yo creo que cada cual desde sus competencias y desde su espacio haría bien, o haríamos bien en ponernos estas gafas del asilo y conocer cuál es la situación de la gente y qué podemos hacer por apoyar. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

3.3.2.8. Sensibilización

Un punto fundamental, destacado por todos los agentes participantes en esta investigación, sean éstos pertenecientes al ámbito público o al asociativo, es la importancia de la sensibilización del conjunto de la población residente en este territorio. Y a ello destacan importantes esfuerzos tanto las instituciones municipales y forales, como las organizaciones no gubernamentales, reflejados en distintas propuestas como son: campañas antirumores, charlas divulgativas, plataformas ciudadanas, actividades de incidencia política, vídeos y campañas en las redes sociales, etc. Varios son los objetivos perseguidos por estas iniciativas, entre los que cabe destacar: el fomento de la integración a nivel local (que es precisamente donde se pone en juego de forma primordial la convivencia cotidiana), la lucha contra la ola de xenofobia que atraviesa Europa en estos tiempos de crisis económica y que tiene como principal destinataria a la inmigración irregular, el estímulo de la solidaridad hacia las personas solicitantes de asilo (sin distinción de su lugar de procedencia), el reconocimiento de los derechos humanos de todas las personas, con independencia de su origen o de su situación administrativa...:

A través de diferentes iniciativas, programas, redes sociales, actividades de calle, estamos intentando desarrollar una línea de trabajo que aclare estos conceptos y que contraste informaciones irreales o sin fundamento que circulan a nivel social. [...] Recientemente se ha creado una red vasca de antirumores; la red ZAS (Zurrumurruen Aurkako Sarea), coordina los esfuerzos que se hacen a nivel de Euskadi en este sentido. [...] Siempre, en cualquier declaración municipal a partir de esta crisis, en cualquier pronunciamiento en los medios de comunicación, se ha insistido en el hecho de que no hay personas refugiadas de primera y de segunda, que no hay diferentes categorías, sino que cualquier persona con esa necesidad de atención internacional merece esa atención y todo este trabajo que se está haciendo. [...] También hay que reconocer el trabajo de las entidades sociales que también hacen sus propias campañas de visibilización y sensibilización, y también de movimientos ciudadanos como Ongi Etorri Errefuxiatuak. Las banderas que hay en los balcones o las diferentes campañas que hacen tienen muchísima importancia para visibilizar la realidad del asilo. Pero siempre, también hay que insistir en esto: sin olvidar que no solo tienen esa necesidad o esa dignidad las personas refugiadas, sino que hay personas que no encajan dentro de la definición del refugio que también están viviendo en nuestra sociedad, que son igualmente ciudadanos y ciudadanas y que son inmigrantes por otros motivos que también hay que conocer y que respetar. (Personal técnico municipal de inmigración)

Hay ayuntamientos que han celebrado el 20J, que es el Día Internacional del Refugio; o que han intentado hacer algo con personas refugiadas... Y ya son iniciativas más en la línea que tenemos todos los ayuntamientos de incidencia política, de sensibilización, de trabajo con la comunidad en visibilizar una realidad. (Personal técnico municipal de inmigración)

Hemos sacado algunos vídeos, hemos hecho algunas campañas publicitarias, hemos hecho actividades de difusión... La campaña se llama "Prest gaude". Tenemos un perfil en Facebook, en Twitter; hemos generado actividades ciudadanas de movilización. (Representante del Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad, Diputación Foral de Bizkaia)

Tenemos lanzada una campaña que precisamente busca esto. Hacer sensibilización. En el último año hemos tenido bastante presencia, charlas divulgativas sobre la cuestión de las migraciones forzadas. [...] Las plataformas ciudadanas que han salido, es una cuestión, a mi modo de ver, muy positiva, porque la sociedad ha agarrado la corresponsabilidad de esto. [...] Hay una gran reto que no hemos mencionado. Es el reto del populismo, del discurso que se va imponiendo contra las personas migrantes, refugiadas... Cómo podemos poner freno a esta ola de populismo xenófobo tan grande que nos atenaza. Es un gran reto para la convivencia a todos los niveles. Hay iniciativas, pero no estamos acertando. Y no es un tema de especialistas, es un tema de sociedad, de los barrios, casi de calle a calle, de portal a portal... (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

Tenemos una estrategia anti-rumor. Ahí veíamos que lo mismo que habían surgido estereotipos y prejuicios frente a la población extranjera, podía ocurrir con el tema de las personas solicitantes de protección. Entonces en estas charlas también se tenía un poco en cuenta eso de desmontar, pues a veces opiniones que llegan a través de los medios de comunicación y que van calando en el imaginario colectivo y que al final luego lo que hacen es dificultar la convivencia. [...] Es en los barrios donde se juega el proceso de integración de una persona solicitante de protección o de una persona extranjera, con lo cual nuestra experiencia y nuestro fuerte es ahí. [...] No hagamos una distinción tan clara entre el inmigrante económico, por decirlo de alguna forma, y el solicitante de protección. [...] Y luego, al mismo tiempo, no hagamos distinciones entre los propios solicitantes de protección internacional y pongamos arriba la categoría de los sirios que, es verdad, que están viviendo una situación... Pero hay muchos conflictos africanos de los que está viniendo gente, y que no están en los medios de comunicación. Y de Latinoamérica. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

Hay un problema: "bienvenido el refugiado, pero luego pasan a ser el inmigrante que me quita las ayudas". Entonces, ese para mí es una de las partes más importantes a trabajar. [...] Eso es para mí uno de los grandes

retos: el trabajar convivencia y el sembrar ahora para futuro. Y lo bonito que yo estoy viendo es que ya hay varias personas solicitantes que me han solicitado ser voluntarias y voluntarios, porque quieren sentirse útiles, ser parte de ese cambio. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

3.3.2.9. Planes de futuro: quedarse en Bizkaia

Como manifiestan las propias personas que han solicitado asilo, que ya han obtenido aprobada su solicitud, o incluso quienes la han visto denegada, el deseo de permanecer en territorio vasco es ampliamente compartido. Y ello con independencia de la situación individual y familiar y/o del nivel de integración alcanzado hasta el momento, por lo que en este ámbito de la convivencia ciudadana cotidiana habrá que seguir profundizando:

Yo me quiero quedar aquí. No tengo tiempo para cambiar ahora y aprender otro idioma, y otra comunidad, y buscar... No, es muy difícil. También a mí me gusta España, especialmente Bilbao. Sí, si puedo estar en Bilbao es mejor. Ahora yo conozco muchas cosas sobre Bizkaia, Bilbao, tengo amigos. Para mí es mejor estar aquí. (Hombre, 45 años, yemení, estudios universitarios, solicitante de asilo)

No, aquí mejor. Tranquila. (Mujer, 35 años, pakistaní, maestra, solicitante de asilo)

Mi familia se va para EE.UU. y no sé si yo iré. No lo tenemos claro, porque mi marido no quiere... [...] Por el momento, sí quedarnos en España, acá. Trabajar y hacer algo para nosotros. (Mujer, 22 años, salvadoreña, estudiante universitaria, solicitante de asilo)

No quiero irme a otro país. Yo pienso quedarme aquí. Eso sí, donde yo he llegado me ha gustado y yo quisiera que mi hija pueda continuar aquí. (Mujer, 46 años, salvadoreña, estudios secundarios, solicitud de asilo denegada)

Yo voy a quedarme aquí. [...] Mi hijo tiene 12 años. Ya está aprendiendo euskera, sabe castellano. Y ya eso le costó. A él y a mí también. Ahora estoy también un poco cansada. Ya no quiero cambiar de sitio. Me siento bien aquí. Me siento bien acogida por la sociedad. Me siento cómoda. Me siento alguien de aquí. Hay personas que siento como mi familia. [...] Entonces, ya no me voy a ningún sitio. Si no me echan no me voy *[risas]*. (Mujer, 34 años, kurda, estudios secundarios, con estatuto de refugiada).

3.3.2.10. Programa Goihabe

Ante la constatación de la necesidad de un mayor apoyo por parte de la población solicitante de asilo y refugiada tras la finalización de la etapa de acogida, cuya financiación corre a cargo del Ministerio de Interior, tal y como se ha descrito anteriormente, la Diputación Foral de Bizkaia ha puesto en marcha el programa Goihabe.

Este programa surge en el año 2016, como un programa piloto vinculado al proyecto político de la Diputada de Empleo, Inclusión Social e Igualdad, dentro del marco de un acuerdo de gobierno, y centrado en la fase de integración de las personas solicitantes de asilo y de las personas refugiadas en fase de integración. Su objetivo es dar una respuesta más integral a sus necesidades de incorporación social, evitando situaciones de marginalidad. Y para ello se va a articular a través de la figura de la subvención a entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro con una amplia trayectoria en labores de defensa de los Derechos Humanos, la integración y la promoción del desarrollo integral de las personas refugiadas y migrantes con necesidad de protección internacional o en riesgo de exclusión, y con una estructura adecuada y suficiente para atender a esta situación. Más concretamente, las cuatro entidades con las que la Diputación Foral de Bizkaia ha firmado un convenio con el objeto de desarrollar el programa Goihabe son: la Asociación CEAR-Euskadi / Comisión de Ayuda al Refugiado, Cruz Roja Española, Cáritas Diocesana de Bilbao y la Fundación Ellacuría.

Estas cuatro organizaciones se comprometen a desarrollar acciones en los ámbitos de: a) la intervención socioeducativa, psicosocial y afectivo emocional; b) la información y orientación sobre derechos y deberes de las personas extranjeras, procedimiento de asilo en España, retorno voluntario a sus países de origen, sobre el programa y los servicios públicos y privados, etc.; c) el apoyo sociolingüístico (idioma, traducción e interpretación), d) plan formativo-laboral; e) la asistencia jurídica en relación con el procedimiento de protección internacional y otras consultas relacionadas con la extranjería; f) las prestaciones económicas (apoyo económico básico, para el caso de necesidad vital, condicionado al desarrollo de un programa/itinerario de integración, g) el apoyo residencial o, h) la mediación, intermediación y sensibilización:

Plantea itinerarios singularizados de integración de cada persona inmigrante. Y con las necesidades y apoyos que precisen para hacer tránsitos para la plena autonomía y la plena inclusión social. Desde ahí, pensamos en dispositivos residenciales; pensamos en apoyo económico; pensamos en apoyo psicológico; pensamos en refuerzo de actividades laborales, sociolaborales o de orientación para el empleo; pensamos en

acciones formativas; pensamos en acompañamiento social; pensamos en aprendizajes lingüísticos; y en orientación jurídica. Y ese compendio se llama Goihabe. (Representante del Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad, Diputación Foral de Bizkaia)

Ahora bien, el objetivo no es duplicar esfuerzos ni entrar en una competencia por las personas objeto del programa, por lo que no se plantea su reparto entre las cuatro instituciones implicadas sino una distribución de competencias, en función de aquellos ámbitos en los que vienen trabajando y acumulando más experiencia cada una de ellas. El hecho de que una misma persona sea apoyada desde varias de estas instituciones requiere una importante labor de coordinación, que es destacada por todas las partes implicadas, y que es muy positivamente valorada al mismo tiempo, a pesar del todavía reducido periodo transcurrido desde su puesta en marcha:

La necesidad de plantear una colaboración entre las cuatro entidades podía resultar compleja si la hacíamos desde un prisma de que las entidades se repartían a las personas refugiadas: ¿quién es de quién? Entonces, les hice la propuesta de que en lugar de hacer ese enfoque hicieran más un enfoque de ámbito competencial: ¿qué es de quién? ¿A quién le corresponde qué en relación con cada una de las personas refugiadas? Entonces lo que hicieron fue distribuirse, digamos, las competencias en los abordajes. Hay competencias que son concurrentes y otras que son exclusivas de una entidad. Por ejemplo, hay una entidad que se dedica a asignar apoyo económico. Otra que se dedica a asignar apoyo residencial. Otra que se dedica a hacer atención especializada. Otra que se dedica a hacer acompañamiento más espiritual, otros dinamismos vitales. Y en conjunto todas tienen apoyo socioeducativo, todas tienen acompañamiento social; y todo eso lo hacen desde la cobertura que da el programa Goihabe. (Representante del Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad, Diputación Foral de Bizkaia)

Lo bueno es que las cuatro entidades que estamos vamos en la misma línea. Y bueno, pues que se está trabajando muy bien a nivel de las entidades. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

Estamos esas cuatro entidades en relación directa y casi diaria. Tenemos relación telefónica. Porque al final cada entidad es un programa que se supone que cubre lo que el Ministerio no cubre.[...] Si Cáritas tiene una persona que todavía está su solicitud en vigor o ya es refugiada, tiene el estatuto, alguna solicitud que desde Cruz Roja le podamos ayudar con ese programa, nos la deriva y aquí la atendemos. Cruz Roja, dentro de Goihabe [*se encarga de*] ayudas económicas. Vienen derivadas por CEAR o Fundación

Ellacuría o Cáritas. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

Al final Goihabe es un trabajo conjunto en el que estamos muy coordinadas las cuatro entidades. [...] Entonces conjuntamente marcamos itinerarios. [...] Pero el contacto es directo porque las personas usuarias al final son las mismas. Porque yo puedo aportar en tema de vivienda, puedo aportar al tema de atención psicológica a menores y tal, puedo aportar la red de Cáritas en todas sus formas, vertientes, modos y colores, pero desde CEAR me pueden aportar mucho a nivel jurídico, a nivel de empleo, a nivel de otra información que igual yo no tengo, por lo que sea no me ha llegado. Con Cruz Roja igual, con Ellacuría. Entonces la coordinación entre nosotros yo creo que fluye y que se está dando. Además vemos que es la forma de no duplicar, de no marear a las personas usuarias porque ya tienen bastante. [...] Yo voy a cubrir lo que puedo cubrir de mejor manera. Luego me coordinaré con las otras entidades para que la persona esté cada vez mejor. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

Las cuatro entidades que estamos en este programa somos bastante complementarias y, por ejemplo, nosotros no vamos a hacer orientación jurídica, porque eso quien sabe y quien lo lleva haciendo 20 años o 30 es CEAR. Nosotros no vamos a dar las ayudas económicas para vivienda, porque eso quien lo sabe hacer es Cáritas o la Cruz Roja. Si nosotros ponemos en marcha un espacio de aprendizaje de idioma es para complementar la oferta que se hace de otras entidades. Me parece que las entidades que estamos en esto somos bastante complementarias. Si bien es cierto que sí, que podría sucederse algún caso puntual de solape o algo así. Pero esa es la razón también por la que estamos en comunicación muy fluida. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

a. Personas destinatarias del programa

La población destinataria del programa Goihabe es aquella que ha solicitado asilo y también aquella que, una vez reconocida la protección internacional, precise de apoyo para lograr su plena incorporación a la sociedad de acogida. Ahora bien, es preciso que dicha persona haya contado con el apoyo del Ministerio, a través de alguna de las instituciones conveniadas a tal fin, al menos tres meses antes de su solicitud de incorporación al programa. No importa, sin embargo, cuál es su situación administrativa en el momento de incorporarse a Goihabe: podría seguir a la espera de que se resuelva su solicitud de asilo, podría disfrutar ya del reconocimiento de protección internacional o, incluso, podría haber visto

su solicitud denegada. Y ello porque el objetivo es precisamente apoyar a este colectivo en su proceso de inclusión en la sociedad de acogida. Apoyo que podrá extenderse durante el tiempo necesario, con un periodo máximo de tres años (no olvidemos que con tres años de empadronamiento estas personas también podrían acceder a la RGI, si cumplieran el resto de condiciones exigidas para ello).

Para nosotros el programa se desvincula por completo de la tramitación administrativa del estatuto, de modalidades subsidiarias de protección internacional. Básicamente el tiempo se articula en función de lo que necesite para la inclusión, hasta un período máximo de tres años de atención. [...] Nuestra preocupación no es que consigan la tarjeta de asilo. [...] Nuestro objetivo no está en función de su tramitación administrativa o de las resoluciones de la Oficina de Asilo. Nuestros parámetros son de inclusión social, no de inclusión por la residencia legal o de la consecución de tarjetas de residencia. [...] *[Si ya dentro del programa le deniegan la solicitud de asilo, ¿continúa en el programa?]* Sí. (Representante del Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad, Diputación Foral de Bizkaia)

Si ya hemos estado trabajando con esa persona durante tres meses anteriores entra en Goihabe. Pero si esa persona, imagínate, venezolana, ha estado viviendo con su prima, no ha necesitado ayudas del Ministerio ni por ninguna entidad, pues porque lo ayudaba la familia, esa persona no va a entrar en Goihabe, porque no ha estado en contacto con ninguna entidad colaboradora en los tres meses anteriores a su denegación. Pero es raro la persona que no ha pasado por Cruz Roja, o por Cáritas, o por CEAR. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

El objetivo es reforzar el itinerario del Ministerio. Al final, pues no cubre todo y, por ejemplo, Goihabe también los casos de personas denegadas que en principio salen de los programas, sí podrían beneficiarse de Goihabe. Si antes de ser denegadas ya eran Goihabe, pues podrían estar dentro. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

b. Recursos del programa Goihabe

El programa Goihabe, que, como ya se ha comentado, se ha articulado a través de la figura de la subvención, ha sido dotado con un importe total de 242.000 €, con cargo al ejercicio del 2016, distribuidos de la siguiente manera: Cruz Roja Española: 100.000 €; Asociación CEAR-Euskadi & Comisión de Ayuda al Refugiado, 61.000 €; Cáritas Diocesana de Bilbao, 61.000 € y Fundación Social Ignacio Ellacuría, 20.000 €.

Su reciente puesta en marcha todavía impide hacer una evaluación exhaustiva de su funcionamiento, pero tanto la Diputación Foral de Bizkaia como las organizaciones encargadas de su desarrollo apuntan la necesidad de profundizar en los recursos destinados a la atención de la necesidad extraordinaria y urgente de integración de las personas solicitantes de asilo y beneficiarias de protección internacional, una vez superada la etapa de acogida financiada por el Ministerio de Interior. Y para ello reivindican una mayor solidaridad y una mayor coordinación interinstitucional, no sólo entre las partes actualmente implicadas, sino también con otras que podrían incorporarse en un futuro próximo:

Lo que sí veo es que en este impulso de plantear un recurso sólido a la inserción social de estos colectivos, nos hemos quedado un poco solos. No sé dónde están las viviendas que se ofrecieron. No sé dónde están los recursos económicos que se ofertaron. [...] No tenemos parque de viviendas. La Diputación de Bizkaia, a través de Azpegiturak, cedió 42 viviendas, me parece, a Alokabide para que las gestionara orientadas fundamentalmente a personas refugiadas; no en exclusiva. Yo tengo conocimiento de que solo un número muy reducido de esas 42 se han dedicado a personas refugiadas. ¿Dónde está el resto? [...] Luego Eudel pone sobre la mesa un listado de alrededor de 100 viviendas. Nosotros ponemos 40 y algo. ¿Dónde están esas viviendas? No lo sé. [...] Yo lo que tengo claro es que no voy a desarrollar un parque de vivienda más. Hemos puesto en marcha cinco para el programa Goiha. Las tenemos llenas. No vamos a poner más, porque nuestro deber no es cubrir la demanda residencial de las personas refugiadas, sino satisfacer los apoyos residenciales en tanto encuentran otra vivienda. [...] No puede ser que estemos poniendo que porque hayas cedido 3-4 viviendas para la primera fase, donde no solucionas ningún problema, te laves las manos y te despreocupes de la responsabilidad que te corresponde. Ahí yo creo que hay un problema de fondo que está sin resolver y que el equipo nuevo que acaba de entrar tendrá que tomar cartas en el asunto, porque esto no puede seguir así. [...] Hay muchas necesidades sin cubrir. Nosotros pensábamos que iba a haber mucha más respuesta pública y al final vemos que no hay. (Representante del Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad, Diputación Foral de Bizkaia)

Desde el punto de vista de cosas a conseguir, lo decíamos en la última reunión, son pocas viviendas. Al final es un proyecto que es que es pequeñito. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia)

En todo caso, la cuantía de algunas ayudas otorgadas a este colectivo en situación de necesidad no viene sólo determinada por la escasez de recursos de este programa en concreto, sino de forma principal por el deseo de mantener una coherencia con los recursos puestos a disposición

de otros colectivos desfavorecidos. Así ocurre, por ejemplo, con la determinación de las cuantías de los recursos económicos concedidos a través del programa Goihabe:

El apoyo económico es un apoyo de supervivencia, pero porque nosotros ya tenemos las Ayudas Especiales para la Inclusión Social, y lo que no podemos hacer es conceder subvenciones o ayudas que superen ese límite económico de 344 €, me parece que es. ¿Por qué? Porque sería un tratamiento discriminatorio para las personas que son beneficiarias de las ayudas. Ese es nuestro techo. [...] Dentro del programa se da una subvención, una ayuda específica mensual cuyo importe máximo es el de las Ayudas Especiales. Es el equivalente, pero no son iguales, no forma parte del régimen. Para eso tendríamos que modificar la normativa y eso nos llevaría bastante tiempo. (Representante del Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad, Diputación Foral de Bizkaia)

c. Conocimiento de Goihabe por otras instituciones no implicadas en su implementación

Tal y como se ha señalado, el deseo de que el programa implique a otras instituciones públicas en un futuro no muy lejano es apuntado en más de una entrevista. Pero a pesar de ello, más allá de las instituciones implicadas en la implementación del programa Goihabe, el conocimiento de dicho programa parece más bien escaso, cuando no inexistente. A excepción de cuatro personas entrevistadas (una del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, otra en representación de Eudel y otras dos del ámbito municipal –técnicas de inmigración-), quienes han tenido conocimiento por vías directas o indirectas, todas las demás señalan no disponer de información alguna en torno a esta iniciativa foral. En todo caso, tanto unas como otras sí parecen estar interesadas en adquirir un conocimiento detallado en torno a la misma:

Lo que nos ha trasladado el Director. Estuve hace tres semanas con él porque en una reunión una chica de la Diputación dijo: “nosotros ya tenemos Goihabe en marcha”. Y dije: “voy a llamar a ver cómo va”. Pero fue una llamada de: “oye, que ya estáis funcionando, ¿qué tal os va?”. La Diputación en su día el primer planteamiento que tenía para Goihabe nos lo trasladó y dio a conocer en la mesa interinstitucional. Pero luego ya de la puesta en marcha, de cómo se ha articulado, pues llamamos nosotros para informarnos. [...] Pero claro, cada administración es celosa de su información, de sus programas. Y yo entiendo que hasta que no funcione quieran no informar, no trasladar, hasta que no conozcan bien cómo va a funcionar. (Representante del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, Gobierno Vasco)

Me suena que la Diputación estaba desarrollando. Pero los pormenores no nos los han explicado. Nosotros hemos conocido en las mesas de este programa. Pero tampoco nos han dado traslado para hacer aportaciones o para ver qué opinamos. [...] Yo creo que es un programa de la Diputación. Nosotros conocemos por lo que sale en prensa o por lo que han comentado en la mesa interinstitucional; pero porque nos hayan dado traslado del programa, no. (Representante de Eudel)

Diputación Foral, que yo sepa, está empezando a desarrollar ahora un programa específico para personas una vez que terminan esa primera fase de acogida, la de autonomía, y más allá, la de independencia. Un programa, Goihabe, en el cual precisamente se está pensando en las necesidades que están no cubiertas durante esas fases sucesivas. Reconozco que no tengo toda la información y tendría que ser la interlocución a nivel Foral quien tendría que entrar a ello. En diferentes reuniones de estas interlocuciones que hemos mantenido se ha dado alguna explicación del programa Goihabe, de grandes conceptos, pero lo cierto es que no se ha llegado todavía a explicar el detalle. [...] Pero ahora mismo, puede ser una cosa puntual del momento en que estamos de puesta en marcha, nos gustaría tener más información de cómo se va a desarrollar, incluso desde el punto de vista de cómo podemos colaborar en él, o cómo podemos implicarnos más o coordinar las competencias de los servicios sociales, por ejemplo, con este tipo de trabajo. (Personal técnico municipal de inmigración)

Yo sé de Goihabe por una amiga de Cáritas. Punto. Pero yo particularmente nada como técnico de inmigración. Y te voy a decir: en la cuestión del asilo y refugio casi, casi, te diría que se nos ha sacado de la historia. (Personal técnico municipal de inmigración)

En todo caso, tal y como recoge alguno de los testimonios anteriores, el Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad de la Diputación Foral de Bizkaia sí ha informado de este programa en las reuniones de coordinación interinstitucional convocadas por el Gobierno Vasco, al igual que ha respondido a las demandas de información en torno al mismo de quienes se han interesado por conocer mayores detalles de su desarrollo. Este punto es, asimismo, confirmado por la persona entrevistada de dicho Departamento Foral, quien coincide también con alguna de las opiniones expresadas anteriormente en torno a la necesidad de involucrar al ámbito municipal con el objeto de fortalecer su desarrollo futuro:

Yo lo he comentado las veces que nos hemos reunido en el comité operativo que puso en marcha el Gobierno Vasco el año pasado. El único que se ha acercado para conocer más con detenimiento ha sido Gobierno Vasco. La Jefa de Gabinete del Departamento de Empleo. El resto no ha preguntado. [...] Este proyecto era un proyecto marco en principio abierto a otros ayuntamientos. Hicimos la propuesta al Ayuntamiento de Bilbao para que se

incorporara... lo dejo ahí. Luego iremos a otros ayuntamientos también. Pero, bueno, Bilbao no ha visto la conveniencia de incorporarse a este programa marco. Lo estamos desarrollando sin anclaje municipal. [...] Sería mucho más conveniente que hubiera mucha más ligazón entre los servicios sociales de base, el trabajo municipal que no solo va en esa línea, sino que abarca otros ámbitos, y el trabajo nuestro. [...] Pero nosotros hacemos lo que podemos y en el ámbito de responsabilidad que tenemos, que es Bizkaia. [...] No hemos hecho una invitación general a todos los ayuntamientos. [...] Además entiendo que también hay un papel que juega Eudel, que quiere ser un poco catalizador de la solidaridad de los ayuntamientos. Pues claro, a nosotros nos lleva a generar interlocuciones con Eudel, pero solo en el ámbito de Bizkaia, cuando Eudel hace planteamientos más globales. (Representante del Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad, Diputación Foral de Bizkaia)

La necesidad de mejorar y profundizar en la coordinación interinstitucional en este ámbito de trabajo es percibida por todas las partes convocadas e implicadas, ya que dicha coordinación se valora desde distintos puntos de vista como muy deficiente hasta el momento:

Yo creo que seguir trabajando en ese espacio de confianza con las ONG para poder aportar más. No desde la desconfianza: “no, es que si se enteran que tengo...” yo qué sé. Es que es muy complicado trabajar en un entorno de confianza. [...] Ha habido reuniones en que la tensión se podía cortar. [...] Y es una pena porque en esas mesas podríamos generar más colaboración si se hablara más claro. Y no es que no se habla claro, pero sí que hay muchos recelos a la hora de compartir la información y las oportunidades que tenemos y las que no por parte de las ONG y las instituciones también. [...] No hemos sabido generar ese espacio para trabajar hombro con hombro. [...] Ha sido más fácil ir uno por uno que juntarnos todos en una mesa. (Representante del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, Gobierno Vasco)

Este programa tiene, sin embargo, un recorrido todavía muy corto, por lo que las instituciones implicadas señalan con toda claridad la necesidad de evaluar esta primera etapa de su desarrollo, con el objeto de diseñar los siguientes pasos a seguir en su implementación:

Tendremos que hacer ahora el mes que viene, en diciembre, una evaluación de lo que ha supuesto Goihabe este primer año para mejorar e intensificar algunos apoyos y reducir en otros. Para mejorar los abordajes y la intervención en función de las necesidades de las personas. A partir de ese momento sabremos un poco más hacia dónde reconducir el programa. Es un programa abierto, moldeable, flexible, y siempre con un principio de intervención que es el de adecuarse a las necesidades individuales de las personas, a su capacidad de autodeterminación. Ahora no te puedo decir

más. (Representante del Departamento de Empleo, Inclusión Social e Igualdad, Diputación Foral de Bizkaia)

La verdad es que el programa Goihabe digamos que está totalmente piloto. Este 2016 está saliendo más o menos, pero la idea es reforzarlo y en 2017 se haga mucho mejor. Ahora mismo estamos un poco ensayo-error. Incluso el perfil del usuario... es que son muchas cosas, está muy como con pinzas. (Representante de ONG encargada de la acogida y/o integración de solicitantes de asilo en Bizkaia).

4. Balance de resultados

4.1. Debilidades y amenazas del proceso de acogida e integración en Bizkaia

Tal y como han valorado diferentes informes presentados en 2015-2016, el balance del sistema de acogida integral e integración en España es forzosamente negativo en términos de comparación respecto a las condiciones ofrecidas en otros países de la Unión Europea⁷⁵. Algunos informes de CEAR (2016) o Amnistía internacional (2016), llegan a esta misma conclusión especialmente en relación con los centros nacionales de acogida (CAR) o los (Centros de estancia temporal de Inmigrantes) CETI, dadas sus importantes deficiencias y precariedad. Al efecto, la valoración es particularmente negativa en el informe del Defensor del Pueblo (2016: 100) dadas las dificultades que plantea recibir dicha acogida-asistencia, incluso de urgencia, en determinadas circunstancias.

Estas debilidades reportadas devienen en amenazas mayores cuando se deja desatendida especialmente la situación de los grupos vulnerables que requieren un plus de protección según la Directiva 2013/33/UE analizada. Así lo ha puesto de relieve sobre los menores no acompañados tanto Amnistía Internacional (2016) como el Defensor del Pueblo (2016), que considera que ni el CETI de Melilla ni el de Ceuta son lugares adecuados para los niños y las niñas, por lo que según el interés superior del menor debe garantizarse que permanezcan el tiempo imprescindible en dichos centros, y se asegure su rápido traslado a la península para garantizar su escolarización normalizada lo antes posible.

A continuación, se van a desglosar algunas de las principales debilidades y amenazas advertidas en la investigación realizada, que aunque traen causa de ámbitos competenciales diferentes, tienen repercusiones en los procesos de acogida e integración que son o deberán ser gestionados en el territorio de Bizkaia. Las debilidades y amenazas recogidas abarcan desde cuestiones pendientes del marco jurídico-político hasta la implementación práctica de los procesos de acogida e integración en Bizkaia.

A tal efecto, con la voluntad de cuidar los ámbitos competenciales, se llevará a cabo una diferenciación entre la llegada y acogida inicial y las posteriores fases, integración y autonomía, donde el ámbito de acción de las CCAA y las Diputaciones o municipios podría ser mayor.

⁷⁵ Vid. 2.1 sobre el marco comparado de políticas de acogida e integración

4.1.1. Algunas debilidades y amenazas en la fase de llegada y acogida de la población refugiada

- Falta de desarrollo reglamentario y transposición de las Directivas 2013/33 y la Directiva 2011/95 que establece las condiciones mínimas de acogida e integración dentro de los mecanismos de coordinación “soft” de la Unión Europea.
- Insuficiente la temporización y el intervalo previsto de seis meses en general o nueve meses en situaciones de vulnerabilidad en el SAI.
- Inseguridad jurídica o grave riesgo de situaciones de discriminación según el lugar de origen y primera acogida.
- El SAI no contabiliza los CETI dentro de las tres fases de acogida, tal y como se ha indicado, en el artículo 3 de la Directiva 2003/31/UE. Por tanto, existen diferencias de lo que ocurre en el resto del territorio español, pues las personas solicitantes de protección internacional cuya petición ha sido admitida a trámite tienen que esperar a que sea la autoridad gubernativa la que autorice dicho traslado a la península.
- Inexistencia de una atención especializada en los CETI y centros de primera acogida que permita identificar y valorar de forma individualizada las situaciones de trauma, torturas, víctima de trata, víctimas de violencia, menores no acompañados, etc. ni tener en cuenta las características personales y familiares a la hora de designar las plazas y de detectar las necesidades específicas de estos grupos en situación de vulnerabilidad.
- Riesgo de desatención de las cuestiones de género por falta de implementación de protocolos de protección y prevención de violencia sexual o abusos sexuales en centros de acogida, especialmente los CETI, conforme al artículo 18.4 de la Directiva 2013/33/UE.
- Riesgo de vulneración del derecho a la unidad familiar de las personas solicitantes de protección internacional separadas en su llegada a España y que por la duración de la tramitación del expediente, no pueden reunirse con las mismas por haber accedido al territorio por los CETI.

- Limitada cobertura temporal de las ayudas, dada la intrínseca rigidez del sistema y la imposibilidad de adaptar sus fases a las propias necesidades de las personas solicitantes, restando así capacidad de decisión y autonomía a dichas personas.
- La escasez y congelación de plazas en los CETI y los CAR gestionados directamente por la Administración central.
- Falta de previsión y cumplimiento del compromiso de acogida de las cuotas de población refugiada reasentada o beneficiaria de programas de reubicación temporal desde Grecia o Italia.

4.1.2. Algunas debilidades y amenazas de la fase de integración y autonomía de la población refugiada

- No es una fase de integración propiamente dicha porque no se tiene ni se garantiza el acceso a los derechos sociales; implica únicamente el trascurso del tiempo, durante el plazo de 6 meses que se otorga una ayuda para el alquiler de una vivienda y una cantidad económica para cubrir las necesidades más básicas, donde se incluye el transporte.
- No siempre coincide el inicio de esta fase con la concesión de la autorización para trabajar, cuya validez/continuidad depende de la resolución positiva o negativa del expediente (que está además condicionada por la eventual resolución negativa del expediente).
- No todas las personas solicitantes de protección internacional acceden a esta segunda fase, aunque carezcan de medios propios de subsistencia, por lo que depende del cumplimiento de los objetivos que se les marcó en la primera fase y a los presupuestos con los que cuenta cada organización o los programas de coordinación interinstitucional que puedan existir.
- La concesión de ayudas económicas extraordinarias y el rol de las entidades locales puede verse fuertemente condicionada por la resolución tardía de la solicitud de protección internacional, y una vez obtenido el estatuto jurídico de protección no se puede evitar que se vean truncadas las expectativas laborales o profesionales más acordes a su perfil formativo por acceder al empleo en un sector laboral precarizado dentro de los llamados

nichos laborales, entre otras razones, por la no homologación o reconocimiento de títulos de estudio.

- Riesgos inherentes a un sistema asistencialista de acogida e integración en caso de agotamiento de las ayudas previstas acogida e integración, sin que haya sido resuelta la solicitud de protección internacional.
- Falta de sincronización entre los tiempos de concesión del estatuto de protección internacional y las fases posteriores a la acogida del SAI. El verdadero inicio del proceso de integración está marcado por la concesión del estatuto de refugiado o de protección subsidiaria en la medida en que el reconocimiento de derechos y las garantías jurídicas brindadas difieren sensiblemente de la situación de acogida-asistencia de emergencia o la prolongación de la misma por las demoras administrativas.
- Reenvío a otras organizaciones no gubernamentales que prestan asistencia social a grupos desfavorecidos, o a los servicios sociales de emergencia de las administraciones locales o autonómicas, que no han estado presentes en el procedimiento de acogida e integración, y que no pueden atender por la escasez de medios las necesidades específicas que presenta la población refugiada.
- Falta de información entre las diferentes Administraciones con competencias en el mismo ámbito territorial y necesidad de mejora para la coordinación inter-institucional.
- Escasa formación específica del personal a cargo de las Administraciones en ámbitos de competencia directa como son los servicios sociales, educación y vivienda.

4.2. Fortalezas y oportunidades del proceso de acogida e integración en Bizkaia

El balance del sistema de acogida integral e integración en España ha sido considerado forzosamente negativo, es ilustrativa, al efecto, la conclusión del Informe de Amnistía Internacional (2016) al referirse al sistema de acogida español como un “sistema poco acogedor”. Sin embargo la mayoría de los informes reportados y analizados coinciden de forma unánime en valorar como doble fortaleza y oportunidad el papel que van a

desempeñar las autoridades locales, las CCAA y las Diputaciones, como es el caso de Bizkaia, a la hora de gestionar de forma progresiva y más directa los procesos de acogida e integración de la población refugiada. A tal efecto, de forma propositiva, se van a indicar y enunciar estas fortalezas y oportunidades de forma conjunta sin diferenciar las fases del SAI, siguiendo lo indicado en los informes analizados respecto a la gestión multinivel de la integración y acogida de la población refugiada.

- La transposición de las condiciones mínimas de acogida e integración previstas en la Directiva 2013/33/UE y 2011/95 podría mejorar el marco regulativo y la protección de las necesidades específicas de la población solicitante de protección internacional que se encuentran en situaciones de especial vulnerabilidad.
- La ampliación de los dispositivos del SAI gestionadas directamente por las ONGs dentro de la red pública de acogida durante el periodo 2015-2016 y las iniciativas municipales en respuesta a la mayor concienciación de la opinión pública y las instituciones.
- La buena coordinación y respaldo del Programa Goihabe por parte de los agentes que participan en el mismo, especialmente en las fases de integración y autonomía, podría ser clave para salvar las deficiencias detectadas en dichas fases.
- La voluntad de replanteamiento del ámbito educativo para garantizar unos mejores resultados académicos así como una rápida y eficaz homologación de títulos.
- Mayor percepción de las carencias que tiene el sistema de acogida integral y acogida por parte de las CCAA y puesta en marcha a nivel autonómico y local de iniciativas potentes como el Programa Goihabe para dar respuesta y más cobertura a la inserción de la población refugiada que se encuentra o va a llegar a Bizkaia.
- La sensibilización y concienciación de la sociedad, los agentes sociales y las administraciones públicas y cargos institucionales, especialmente en Euskadi y en el Territorio Histórico de Bizkaia para evitar posible rechazo social o conflictos de convivencia.
- La importancia de reconstruir los procesos de integración de la población migrante y por extensión las personas solicitantes de

protección internacional en clave no tanto de personas necesitadas, esto es, en términos asistenciales y discontinuos sino más bien haciéndoles partícipes de un proyecto intercultural que les ponga en valor como personas-recurso.

5. Conclusiones y recomendaciones

5.1. Conclusiones

Como parte final del presente informe-estudio y habida cuenta de los resultados obtenidos en el curso de la investigación llevada a cabo, se detallan las consideraciones más relevantes teniendo en cuenta los diferentes bloques temáticos analizados y el ámbito de estudio que abarca de lo global a lo local: de la Unión Europea a Bizkaia:

- Los informes y la literatura científica presentan todavía lagunas de estudio sobre los procesos de integración y acogida de la población refugiada, lo que dificulta el contraste y comparación de las prácticas de acogida e integración, así como la evaluación de resultados.
- La falta de datos estadísticos advertida por los informes analizados pone en evidencia la existencia de múltiples interrogantes sobre las trayectorias complejas de las personas solicitantes de protección internacional, así como la insuficiencia de indicadores que evalúen de forma crítica la capacidad de los dispositivos, los mecanismos de protección y las medidas que desde la administración pública y la sociedad civil se llevan a cabo para acompañar a las personas solicitantes de protección internacional.
- La capacidad de acogida de los Estados Miembros requiere un incremento cuantitativo de las plazas y una mejora cualitativa de las condiciones de vida ofrecidas a las personas solicitantes de protección internacional, más acordes a los estándares y mínimos de la Directiva 2013/33/UE y con independencia del lugar de llegada al territorio.
- La integración efectiva de la población refugiada no está entre las prioridades de la política migratoria europea. Las cuestiones específicas y prácticas relativas a la integración en el mercado de trabajo de las personas refugiadas no han figurado hasta ahora en el programa político de la UE, excepto en los casos de reasentamiento.
- En el marco jurídico-político existe una confusión conceptual sobre los procesos de acogida e integración de la población refugiada así como deficiencias en la estructura y medios de implementación operativos al efecto.
- La no transposición del denominador común de la Directiva 2011/33/UE promueve la aplicación de diferentes condiciones materiales de acogida entre los diferentes Estados miembros y produce una desatención de las situaciones de vulnerabilidad de la

población refugiada, especialmente la de la menor de edad no acompañada, mujeres víctimas de trata, etc.

- La falta de desarrollo reglamentario de la acogida y la integración en el régimen de asilo en España contribuye negativamente a la coordinación entre las administraciones competentes en los procesos de acogida e integración así como en la resolución de los expedientes de solicitud de asilo.
- El trámite administrativo de reconocimiento del estatuto de protección internacional es una competencia estatal que, en caso de resolución negativa, puede limitar la eficacia del proceso de integración puesto en marcha dentro del ámbito de intervención social de las CCAA y, restringir el acceso a derechos básicos como, por ejemplo, el empleo regular.
- Los términos de la acogida integral e integración del SAI consolidan un sistema asistencialista, cortoplacista y rígido forzando así que muchas personas sean enviadas a un centro que difícilmente se adecua a sus necesidades o a lugares donde encuentran grandes dificultades para encontrar salidas laborales, máxime si no se identifican correctamente las diferentes situaciones de vulnerabilidad ni se conviene la adaptación de los procesos.
- El itinerario de integración por fases diferenciadas en función de la existencia de una situación de vulnerabilidad o no (18 meses o 24 meses) no se corresponde al proceso de integración real dado que éste viene marcado por el retraso o denegación del reconocimiento del estatuto de persona beneficiaria de protección internacional.
- No existe una previsión explícita de medidas de atención específicas de la población refugiada en los Planes de integración y convivencia actualmente en vigor en España. Aunque en algunas Comunidades Autónomas, por ejemplo Euskadi, sí optan por integrarlos en programas generales de inserción social para población migrante tanto en el ámbito educativo como de vivienda o servicios sociales.
- Los mecanismos de coordinación previstos dentro del Programa Goihabe, pese a su breve recorrido, refuerzan y respaldan la eficacia de las fases de integración y autonomía del SAI en las que la población solicitante de protección internacional se puede ver más expuesta a situaciones de exclusión social al no poder cubrir las necesidades básicas por falta de ayudas o redes sociales.
- La coordinación inter- e intra-institucional en el Territorio Histórico de Bizkaia ha dado una respuesta a la mayor sensibilización generada

por la crisis migratoria, pero se requiere reforzar la información y comunicación institucional entre municipios, EUEDEL, departamentos del Gobierno Vasco y las diferentes entidades del Tercer Sector.

- La previsión de itinerarios de formación específica y sensibilización para el personal de la administración pública haría más operativos los procesos, dado que permitiría identificar las necesidades especiales de la población refugiada desde su llegada hasta su inserción en la sociedad y adoptar con rapidez medidas de atención.

5.2. Recomendaciones

A lo largo del presente estudio, se han reportado diferentes informes nacionales e internacionales que plantean varias recomendaciones específicas sobre los procesos de integración y acogida de la población refugiada. Si bien tales recomendaciones en su mayoría tienen incidencia directa en un ámbito competencial más amplio, pueden ser orientativos para la Diputación Foral de Bizkaia tanto como guía de buenas prácticas como para la reivindicación de mejoras en la coordinación multinivel de los sistemas de acogida e integración de la población refugiada.

A continuación, se recogen en la siguiente una tabla-resumen por ámbitos de intervención específicos: salud, trabajo, coordinación institucional, participación, vivienda. Tales áreas de intervención prioritarias podrían ser una ventana de oportunidad a tener en cuenta para mejorar las diferentes dimensiones de los procesos de integración en Bizkaia:

- a) Servicios especializados para cubrir necesidades especiales (salud, trauma)
- b) Estrategias de alojamiento
- c) Participación ciudadana
- d) Medios de coordinación y colaboración institucional
- e) Integración temprana en el mercado de trabajo

| | Estudio del Parlamento Europeo (ECRE) | ACNUR | OCDE | Algunos resultados de Investigación |
|--|--|--|--|---|
| Servicios públicos y necesidades especiales (salud, trauma) | El personal especialista en salud debería implicarse en el diseño y la implementación de programas nacionales | <p>Asegurar el acceso equitativo a servicios públicos.</p> <p>Prestar la atención adecuada a asuntos específicos de personas refugiadas, como traumas y problemas de salud relacionados con el género.</p> | <p>Asegurar un diagnóstico y asistencia sistemáticos y rápidos respecto a las necesidades especiales de las personas refugiadas.</p> <p>Incorporar evaluaciones mentales generales en los exámenes médicos estándar.</p> | Las necesidades médicas (incluyendo salud mental) de las personas refugiadas deberían ser abordadas antes que otros objetivos, como la formación lingüística o inserción laboral. |
| Regulación del alojamiento | Las políticas de dispersión del alojamiento deberían lograr un equilibrio entre la distribución homogénea y la disponibilidad local de formación lingüística y de oportunidades de empleo. | <p>Abordar el problema de la mendicidad mediante programas preventivos.</p> <p>Crear una mayor sensibilización entre la población propietaria y las autoridades sobre las limitaciones con las que cuentan las personas refugiadas a la hora de cumplir los requisitos estándares de alojamiento.</p> <p>Crear puntos de contacto regulares para las personas solicitantes de asilo que se encuentren fuera de los centros de acogida.</p> | La disponibilidad de perspectivas de empleo debería ser integrada en las políticas de dispersión selectiva. | Es crucial tener en cuenta las oportunidades disponibles en el mercado laboral a la hora de diseñar la regulación sobre ubicaciones. |

| | | | | |
|--|--|--|---|---|
| <p>Participación de la sociedad civil</p> | <p>Informar, preparar e involucrar a las comunidades de acogida con anterioridad a la llegada y asentamiento de grupos de personas refugiadas.</p> | <p>Crear firmes marcos legales y operativos contra la discriminación.</p> <p>Promover la involucración comunitaria (i.e. clubes deportivos y actividades recreacionales).</p> <p>Apoyar redes de interacción social, como proyectos de tutoría e interacción voluntaria.</p> | <p>Emplear la sociedad civil para integrar a las personas solicitantes de protección internacional mediante programas no-gubernamentales de mentores e iniciativas de colaboradores sociales.</p> | <p>No hay estudios sistemáticos; pero existen evidencias sobre los efectos positivos de la no-discriminación.</p> <p>La participación de personas refugiadas ya asentadas y de organizaciones de la sociedad civil (coordinando al personal voluntario) en programas de “mentoring” y acompañamiento individualizado facilitan la integración</p> |
| <p>Coordinación de políticas y colaboración</p> | <p>Mejorar el proceso de intercambio de información entre colaboradores clave sobre el terreno.</p> | <p>n. a.</p> | <p>Las ONGs y organizaciones comunitarias deberían estar involucradas en la provisión de servicios.</p> <p>Los centros de recepción deberían cooperar con quienes proveen servicios de integración, servicios generales y ONGs.</p> <p>Facilitar el intercambio de información entre las partes interesadas mediante sistemas de registro modernos y centralizados.</p> | <p>n. a.</p> |

| | | | | |
|--|---|---|--|--|
| <p>Estrategias para apoyar la integración al mercado de trabajo</p> | <p>Vincular la formación lingüística con el empleo.</p> <p>La formación lingüística previa a la llegada debería ser un componente de la orientación previa a la partida en el caso de la población refugiada reasentada.</p> <p>Los servicios deben ser adaptados para tener en cuenta la diversidad cultural, el género, la edad y necesidades específicas.</p> <p>Las habilidades y credenciales deben ser valoradas y acreditadas equitativamente.</p> | <p>Las clases de idioma deben empezar lo más pronto posible tras la llegada.</p> <p>Fomentar actividades combinadas de trabajo e idioma (i.e. voluntariado, prácticas, experiencia laboral y formación).</p> <p>Las personas solicitantes de protección internacional deberían ser asignadas a cursos de idiomas basados en una valoración previa de su nivel de competencia.</p> <p>Apoyar a las agencias de empleo a la hora de reconocer las habilidades de las personas refugiadas y dirigir las a empleos apropiados.</p> <p>Introducir valoraciones pre-llegada tempranas de habilidades prácticas.</p> <p>Habilitar la disponibilidad de los esquemas de préstamos, subvenciones y becas de educación superior para personas refugiadas.</p> | <p>Diferenciar en duración y nivel los cursos de idiomas ofrecidos para tener en cuenta los diferentes niveles educacionales de las personas refugiadas.</p> <p>Aumentar la disponibilidad de formación en el puesto de trabajo para las personas refugiadas altamente cualificadas</p> <p>Evaluar las aptitudes al inicio del proceso de integración mediante entrevistas y tests prácticos.</p> <p>Reconocer las experiencias y cualificaciones previas existentes.</p> <p>Facilitar asistencia de búsqueda de empleo y apoyo bien direccionado a personas refugiadas con diversas formaciones académicas.</p> <p>Crear programas adaptados; programas a largo plazo de mejora de cualificaciones para personas analfabetas y aquellas con bajos niveles de educación; y</p> | <p>Las aptitudes lingüísticas y el reconocimiento de credenciales aseguran una mejor correspondencia.</p> <p>La participación en cursos de idiomas lo más pronto posible da resultados.</p> <p>Evidencias selectivas sobre qué ALMP (políticas activas de mercado de trabajo) funcionan con las personas migrantes y refugiadas.</p> |
|--|---|---|--|--|

| | | | | |
|--|--|---|---|--|
| | | Promocionar el acceso a fondos y esquemas especializados. | programas integrales de capacitación vocacional para las altamente cualificadas. Desarrollar programas de educación, de idiomas, de cualificación y otro tipo de apoyo para menores no acompañados que lleguen después de la edad de escolarización obligatoria. | |
|--|--|---|---|--|

Bibliografía

- ACNUR – Oficina Defensor del Pueblo (2016), “Conclusiones jornada conjunta ACNUR-Defensora del Pueblo. Acogida e Integración de Refugiados en España”, Madrid 5 de octubre, http://acnur.es/PDF/conclusionesyrecomendacionesacogidaeintegracinrefugiados_20161130174010.pdf
- ACNUR (2015), *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2015. Forzados a huir*, Ginebra: ACNUR Publications: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10627.pdf>
- AIDA (2016), *Wrong counts and closing Doors. The reception of refugees and asylum seekers in Europe*, Bruselas: ECRE, http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/aida_wrong_counts_and_closing_doors.pdf
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2016), *EL asilo en España. Un sistema de acogida poco acogedor*, Madrid: Amnistía Internacional, http://www.ara.cat/2016/05/31/INFORME_SENCER_Sistema_Acogida_ESP.pdf?hash=1f39263cbc14d8766ed8ab0d3ab7e63c2d5f1704
- ARANGO, J., MAHIA, R., MOYA, D. y SÁNCHEZ MONTIJANO, E. (2016), “El año de los refugiados”. Anuario CIDOB de la Inmigración 2015-2016 (nueva época), Barcelona: Edicions Bellaterra http://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/anuario_cidob_de_la_inmigracion/el_ano_de_los_refugiados_anuario_cidob_de_la_inmigracion_2015_2016_nueva_epoca
- ARENAS HIDALGO, N. (2008), “El derecho de asilo en el marco de las políticas comunitarias de contención de flujos migratorios. Tendencias tras veinte años de armonización”, *Revista de Estudios Europeos*, nº 50, pp. 125-146.
- ARENAS HIDALGO, N. (2014), *La Libertad de Circulación en el Territorio de los Estados. (La libertad deambulatoria definida en el artículo 2 del Protocolo Adicional 4.º al CEDH)*, en GARCÍA ROCA, J. & SANTOLAYA, P. (eds.), *La Europa de los Derechos – El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, 3.ª ed., Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 855-880.
- ARNOLD-FERNÁNDEZ, E. E. y STEWART, P. (2013), “El derecho de los refugiados al trabajo”, *Revista de Migraciones Forzadas*, nº 44, pp. 92-93, <http://www.fmreview.org/es/detencion/arnoldfernandez-pollock.pdf>
- AZOULAI, L. y DE VRIES, K. (2014), *EU Migration Law: Legal Complexities*

- and Political Rationales*, Oxford: Oxford University Press.
- BIGO, D., GUILD, E. y CARRERA, S. (2013), *Foreigners, refugees, or minorities? : rethinking people in the context of border controls and visas*, Farnham, Surrey; Burlington, VT : Ashgate.
- CARENS, J.H. (2013), *The Ethics of Immigration*, Nueva York: Oxford University Press.
- CARRERA, S. BLOCKMANS, S. GROS, D. y GUILD, E. (2015), "The EU's response to the refugee crisis. Taking stock and setting policy priorities", *CEPS Essays*, Bruselas: CEPS.
- CEAR (2016), *Informe 2016: Las personas refugiadas en España y Europa*. Madrid: CEAR, http://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/06/Informe_CEAR_2016.pdf
- CHERUBINI, F. (2014), *Asylum Law in the European Union*, Londres: Routledge.
- DE LUCAS, J. (2015). *Mediterráneo: El naufragio de Europa*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2015.
- DEFENSOR DEL PUEBLO (2016), *Estudio sobre el asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*, Madrid: Defensor del Pueblo. https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/07/Asilo_en_Espa%C3%B1a_2016.pdf
- EUROPEAN PARLIAMENT (2013), *Comparative study on the best practices for the integration of resettled refugees in the EU Member States*. ECRE, Brussels: Study commissioned by the Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs.
- EMN (2015), *Integration of beneficiaries of international/humanitarian protection into the labour market: policies and good practices*. Bruselas: European Migration Network.
- EUROPEAN PARLIAMENT (2015), *Work and social welfare for asylum seekers and refugees: Selected EU Member States*. Bruselas: European Parliament Publications.
- EUROPEAN PARLIAMENT (2016a), *Labour Market Integration of Refugees: European Networks and Platforms*. Briefing note for the Employment and Social Affairs Committee, 18.02.2016, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/document.html?reference=IPOL_BRI\(2016\)570006](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/document.html?reference=IPOL_BRI(2016)570006).

- EUROPEAN PARLIAMENT (2016b), *Labour Market Integration of Refugees: Strategies and good practices* Study Directorate General for internal policies. Policy department a: economic and scientific policy, Brussels: European Parliament, IP/A/EMPL/2016-08, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578956/IPOL_STU\(2016\)578956_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578956/IPOL_STU(2016)578956_EN.pdf)
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A. (2015), “Las políticas públicas de integración social de los refugiados, como obligación internacional y europea”, en M. Abad, M.C. Barranco y M.C. Llamazares. (coord.), *Derecho y minorías*, Madrid: Dykinson, pp. 163-194.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A. (2001), *El derecho de reagrupamiento familiar de los extranjeros*, *Derecho y conocimiento: anuario jurídico sobre la sociedad de la información y del conocimiento*, nº 1, pp. 375- 394.
- FORO PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS INMIGRANTES (2015), *INFORME sobre la situación de la integración de los inmigrantes y refugiados en España*, Madrid: FSI.
- FRA (2017), *Together in the EU. Promoting the participation of migrants and their ascendants*, European Union Agency for fundamental rights, Vienna Austria, Publications Office of the European Union. <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/migrant-participation>
- GARCÍA MAHAMUT, R. y GALPARSORO, J. (2010), *Régimen jurídico del derecho de asilo en la Ley 12/2009*, Madrid: Centro de Estudios políticos y constitucionales.
- GHIMIS, A. y PASCOUAU, Y. (2015), *ECP Policy update for the European Programme for Integration and Migration*. December. Brussels: ECM/EPIM http://www.epim.info/wp-content/uploads/2015/12/EPIM-EPC-Update_final-12.2015.pdf
- HATHAWAY, J.V. (2005), *The rights of refugees under International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 533-546.
- KIRKWOOD, S., GOODMAN, S., MCVITTIE CH. y MCKINLAY, A. (2016), *The Language of Asylum. Refugees and Discourse*, Dordrecht: Springer.
- LA SPINA, E. (2011). *Familias transnacionales, sociedades multiculturales e integración: España, Italia y Portugal en perspectiva comparada*. Madrid: Dykinson.
- LA SPINA, E. (2012), “DNA testing for Family Reunification in Europe. An exceptional Resource?”, *Revista Migraciones Internacionales*, 22, 6, nº. 3, pp. 39-74

- LA SPINA, E. (2015), “La "delgada línea" entre condiciones y medidas de integración en el derecho migratorio europeo “, *Anuario de la Facultad de Derecho*, nº 8, pp. 107-127.
- LA SPINA, E. (2017), “La protección de la unidad familiar en contextos de crisis migratoria: la historia de dos casos”, *Universitas: Revista de filosofía, derecho y política*, nº 25, pp. 163-186.
- MARTÍN, I., ARCARONS, A., AUMÜLLER, J., BEVELANDER, P. , EMILSSON, H., KALANTARYAN, S., MACIVER, A., MARA, I., SCALETTARIS, G., VENTURINI, A., VIDOVIC, H., VAN DER WELLE, I. , WINDISCH M., WOLFFBERG R. y ZORLU, A. (2016) *From Refugees to Workers Mapping Labour-Market Integration Support Measures for Asylum Seekers and Refugees in EU Member States Volume I: Comparative Analysis and Policy Findings*, Gütersloh: BertelsmannStiftung.
- MCKAY, S. (ed.) (2009), *Refugees, Recent Migrants and Employment: Challenging Barriers and Exploring Pathways*, Nueva York: Routledge.
- MEYSS-SGII (2016), *Sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional*. Manual de gestión. Madrid: Publicaciones MEYSS.
- MORAES, N. y ROMERO, H. (2016), *La crisis de los refugiados y los deberes de Europa*, Madrid: Los Libros de la Catarata.
- MORONDO TARAMUNDI, D. (2016) “Gender violence and gender-based persecution against women as grounds for asylum claims”, en M. Mustaniemi-Laakso, et al., *The protection of vulnerable individuals in the context of EU policies on border checks, asylum and immigration*, FRAME Deliverable 11.3, pp. 140-162 <http://www.fp7-frame.eu/wp-content/uploads/2016/08/Deliverable-11.3.pdf>.
- NAÏR, S. (2016), *Refugiados*, Madrid: ed. Crítica.
- OCDE (2006), *From immigration to integration. Local solutions to a global challenge*, Paris: OECD Publishing.
- OCDE (2016), *Making integration work. Refugees and others in need of protection*, Paris: OCDE Publishing.
- OFFE, K. (2016), *For A Robust Policy of Integration of Refugees*. Social Europe online, <https://www.socialeurope.eu/2016/03/robust-policy-integration-refugees/>.
- PASCOUAU, Y. (2014), *Measures and rules developed in the EU Member States regarding integration of third country nationals*. Comparative Report. Bruselas: European Policy Centre,

<https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/integration-measures-in-the-euupdated-december-2014>.

- PEERS, S. MORENO-LAX, V. y GARLICK, M.GUILD, E. (eds.) (2015), *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary)*, second revised edition, Vol. 3 Asylum Law, Brill Nijhof.
- PÉREZ SOLA, N. (2011), "El derecho de asilo y la condición de refugiado. Balance de 26 años de desarrollos legislativos", *Revista Derechos y Libertades*, 25, pp. 269-308
- RAITIO, J. (2011), "A Few Remarks to Evaluate the Dublin System and the Asylum Acquis", in F. Goudappel y H.S. Raulus (ed), *The Future of Asylum in the European Union*, Springer, The Hague: Springer, pp. 111-124.
- RUBIO-MARIN, R. (2014), *Human rights and immigration*, Oxford: Oxford University Press.
- SCHOLTEN, P. y PENNINX, R. (2015), "The Multilevel Governance of Migration and Integration," en B. Garcés-Mascreñas y R. Penninx (eds.). *Integration Process and Policies in Europe*. IMISCOE Research. Dordrecht: Springer, pp. 91-108.
- SOLANES CORELLA, A., y LA SPINA, E. (coord.) (2014) *Políticas migratorias, asilo y derechos humanos: un cruce de perspectivas entre la Unión Europea y España*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- SOLANES CORELLA, A. (2016), "Otra política de asilo es posible en Europa. Una breve comparación entre la UE y Canadá", *Revista Deusto de Derechos Humanos*, nº 1, pp. 37-74.
- SOLANES CORELLA, A. (2014), "Derechos humanos y asilo: sobre las deficiencias del SECA y la regulación jurídica española", *Anuario de la Facultad de Derecho*, VII, pp. 181-210.
- SOLANES CORELLA, A. (2010), "Un decálogo sobre la crisis del asilo en España", *Sistema*, nº 218, pp. 103-122.
- TSOURDI, E. (2015), "Reception conditions for asylum seekers in the EU: towards the prevalence of human dignity", *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, vol. 29, nº 1, pp. 9-24.
- TRAUNER, F. y RIPOLL SERVENT, R. (eds) (2015), *Policy change in the area of freedom, security and justice: how EU institutions matter*, Nueva York: Routledge.
- UNCHR (2013), *A new beginning. Refugee integration in Europe*. Ginebra:

- UNCHR Publications, <http://www.refworld.org/pdfid/522980604.pdf>
- URRUTIA ASUA, G. (ed.) (2009), *Derechos humanos y discriminación ¿Nuevos o continuos retos?*, Zarautz: Alberdania.
- URRUTIA ASUA, G. (2016), *Minorías religiosas y derechos humanos. Reconocimiento social y gestión pública del pluralismo religioso en el País Vasco*, Madrid: Akal.
- VEDSTED-HANSEN, J. (2007), "Migration and the right to family and private life", en V. CHETAIL, *Mondialisation, migration et droits de l'homme: le droit international en question*, Vol. II, Bruselas: Bruyillant, pp. 690-722.
- VICENTE TORRADO, T.L. (2009), "La vivienda: ¿Un derecho humano o un factor de exclusión de la población inmigrante?", en G. Urrutia (ed.), *Derechos Humanos y discriminación. ¿Nuevos o continuos retos?*, Zarautz: Alberdania, pp. 129-157.
- VICENTE TORRADO, T.L. (2008), *La escuela vasca ante la realidad de la inmigración: un nuevo desafío*, Vitoria-Gasteiz: Gobierno Vasco.
- VV.AA. (2016), *Europa, ¿tierra de asilo? Desafíos y respuestas*. Colección "Jornadas sobre Derechos Humanos", XXVIII. Europar Ikastaroak – UPV/EHU 2016, Vitoria-Gasteiz: Ararteko.

Las dimensiones de la llamada crisis migratoria en Europa han reactualizado la agenda de investigación sobre migraciones y asilo en búsqueda de soluciones duraderas para la acogida de la población refugiada en sociedades plurales. La crisis europea del sistema de asilo no solo ha puesto en evidencia la necesidad de coordinar mayormente en términos cualitativos los procesos de integración y acogida, sino también está siendo una ventana de oportunidad para introducir cambios y mejoras de lo global a lo local.

Los primeros retos que plantea la gestión de la integración y acogida son atendidos en contextos locales específicos como las ciudades, las provincias y las regiones. Y precisamente este es el tema central que aborda la presente investigación.

La integración y la acogida en Bizkaia son campos específicos de análisis por explorar donde el conocimiento acumulado, aunque creciente, presenta todavía lagunas de estudio y observación sobre uno de los puntos menos armonizados y deficitarios de las políticas migratorias europeas.

De hecho, siguen existiendo múltiples interrogantes sobre las trayectorias complejas de dichas personas migrantes forzosas, así como pocos indicadores que evalúen de forma crítica la capacidad de los dispositivos, los mecanismos de protección y las medidas que desde la administración pública y la sociedad civil se llevan a cabo para acompañarlas. Y se trata de una realidad de estudio de capital importancia dado que dichos procesos de acogida e integración influirán decisivamente en su incorporación a nuestra sociedad y, finalmente, en la consideración pública del fenómeno.

La población refugiada en Bizkaia y su proceso de integración se inserta en este contexto social y de investigación, tratando de sumarse a la masa crítica existente sobre la cuestión, y de revelar así nuevas realidades, abriendo futuras áreas de intervención social en Bizkaia.

