



ACOGIDA E INTERVENCIÓN CON PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y REFUGIADAS

Enrique Barbero Rodríguez
Director de Accem

Clara Collado Carrascosa
Subdirectora de Accem

Resumen

La acogida a personas solicitantes de protección internacional en España ha ido consolidándose desde la década de los 90 sobre un modelo mixto de gestión, en el que participa la Administración central y entidades especializadas del tercer sector. La evolución del sistema de acogida siempre ha estado determinada por el contexto internacional, especialmente durante los últimos años cuando se ha producido un incremento exponencial del número de personas solicitantes de protección internacional en España. A ello se suma la emergencia derivada del conflicto en Ucrania, que supuso un gran reto y esfuerzo por parte de los actores implicados. A su vez, es relevante el impacto social y económico de la actividad derivada de la acogida a personas solicitantes de protección internacional, dada la diversidad de servicios necesarios para su funcionamiento, así como las oportunidades de inserción laboral que genera el propio Sector en este ámbito de trabajo especializado.

Abstract

The reception system for persons seeking international protection in Spain has been consolidated since the 1990s on a mixed management model, in which the central administration and specialized entities from the third sector participate. The evolution of the reception system has always been determined by the international context, especially in recent years when there has been an exponential increase in the number of people seeking international protection in Spain. To this must be added the emergency reception of people fleeing the Ukraine conflict, which posed a great challenge and effort on the part of the actors involved. At the same time, the social and economic impact of the activity derived from the reception of people seeking international protection is relevant, because of the diversity of services necessary for its operation, as well as the job placement opportunities generated by the sector itself in this specialized field of work.

1. Protección internacional en el marco de la Unión Europea

La protección internacional (PI), determinada por la Convención de Ginebra en 1951, fue creada después de la Segunda Guerra Mundial para responder a las consecuencias de esta, ofreciendo protección internacional y asistencia a las víctimas de guerra. En ella se determina quién es una persona refugiada, bajo la definición de «aquella que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él».

En el mundo, según los datos de ACNUR, se calcula que actualmente hay alrededor de 79,5 millones de personas que se han visto obligadas a abandonar sus hogares y necesitan

protección internacional. De ellas, hay 26 millones de personas refugiadas (5,6 millones de las cuales son palestinos/as bajo el amparo de la UNRWA), 4,2 millones de solicitantes de asilo, 3,6 millones de venezolanos desplazados en el exterior y 45,7 millones de desplazados internos. Una situación de verdadera emergencia, pues son personas que huyen de situaciones de guerra, conflicto, violencia y persecución.

La defensa de los derechos humanos de la población migrante y refugiada debería ser prioritaria en el discurso de la Europa comunitaria. Sin embargo, se muestra más preocupación por la seguridad y el control migratorio, que por garantizar el acceso a un sistema de protección internacional para aquellas personas que huyen de sus países de manera forzosa. Su blindaje fuerza a decenas de miles de personas que tratan de escapar de la guerra, la violencia, la pobreza y el hambre a emprender desesperados viajes en los que arriesgan la vida y en los que, en muchas ocasiones, la pierden.

Los países comunitarios evidencian la dificultad para llegar a un consenso en lo que respecta a la aplicación de medidas que garanticen el acceso a la Unión Europea en el marco del cumplimiento de sus propios estándares normativos. En abril de 2015, el Consejo Europeo pidió que se aumentase la ayuda de emergencia para los Estados miembros de primera línea. El 25 de junio de 2015, el Consejo Europeo acordó la reubicación en un periodo de dos años de 40.000 solicitantes de asilo procedentes de Italia y Grecia. Posteriormente, en septiembre de ese mismo año, se alcanzó un acuerdo para reubicar a 120.000 demandantes de asilo. Estos acuerdos no llegaron a cumplirse, dado que únicamente se llegó a reubicar a 27.695 personas.

El incumplimiento de los acuerdos tomados marca la tendencia creciente de los últimos años en cuanto al establecimiento de medidas coercitivas: muros, alambradas, vigilancia militar, etc. que se vieron incrementadas de forma más evidente en el año 2015, cuando los países de la zona Schengen empezaron a restringir la libre circulación en el interior de la UE como consecuencia de la gran afluencia de personas refugiadas, principalmente procedentes de Siria, Irak y Afganistán. Desde Frontex se reconoció que la operación Tritón tenía como objetivo principal el control de fronteras y el combate a las mafias, y no el salvamento de personas.

Asimismo, no se puede dejar de lado la idea de que la reformulación del Sistema Europeo Común de Asilo está más enfocada a restringir que a ampliar los derechos de las personas refugiadas y, en lugar de concentrar sus esfuerzos en uniformizar de manera positiva las notables diferencias entre los sistemas nacionales de asilo, hay una tendencia creciente a limitar el derecho de asilo, cuando la Unión Europea debería asumir de manera compartida entre los Estados miembros la responsabilidad de atención a las personas migrantes y refugiadas, respetando los tratados internacionales y el pleno respeto de los derechos humanos.

En cualquier caso, es imprescindible el establecimiento de vías de entrada seguras y legales y a la vez posibles. A su vez, es ineludible contemplar una ayuda real para los países limítrofes, con el fin de garantizar unas condiciones de vida digna ante una afluencia intensiva de personas a sus fronteras.

2. Ucrania: giro determinante en la Unión Europea con respecto a la protección internacional

El 24 de febrero de 2022 se produce la invasión rusa en Ucrania, lo cual derivó en el inicio de un conflicto bélico con graves consecuencias para la población, obligándola a tener que desplazarse y abandonar forzosamente su lugar de residencia en busca de protección.

Según el ACNUR, más de 7,9 millones de personas refugiadas procedentes de Ucrania se han registrado por toda Europa desde el 24 de febrero de 2022, y 4,8 millones se han registrado como beneficiarias de protección temporal o sistemas similares en la UE. Además, las estimaciones de desplazamientos desde países fronterizos como Polonia, Eslovaquia, Rumanía o Moldavia hacia otros de la Unión Europea, según datos de ACNUR, han superado los 14 millones de personas.

La posición de la UE es de total solidaridad con Ucrania, como ha quedado manifestado de forma reiterada por parte de todas las instituciones europeas y países de la Unión. Entre las medidas concretas que la Unión Europea acordó tomar fue la de crear un *mecanismo de protección temporal* de las personas que huyen de la guerra. Así, el Consejo de la UE aprobó la Decisión por la que entra en aplicación la Directiva 2001/55/CE del Consejo, sobre protección de personas desplazadas y que permite automáticamente a las personas ucranianas desplazadas residir, trabajar o estudiar en la Unión Europea durante un año prorrogable hasta tres años, sin tener que solicitar asilo. Esta norma se aprobó en 2001 como respuesta a las guerras en los Balcanes, pero es la primera vez que se activa en 20 años.

Esta medida evidencia que las normativas y mecanismos de protección están establecidos y son viables cuando hay voluntad por parte de las instituciones y países para consensuar la toma de decisiones. En 2015 podría haberse implementando esta medida, respondiendo con los estándares de defensa de los derechos humanos y en el marco de la Convención de Ginebra, a una situación de desplazamiento forzado de personas como fue el caso de la crisis de Siria de 2015, cuando se produjo una situación humanitaria de emergencia ante el éxodo de refugiados a Europa. Así se hubiera facilitado el acceso de miles de personas que huían de un dramático conflicto que dura años, evitando las condiciones denigrantes y de grave riesgo a la que se vieron sometidas muchas de ellas durante su trayecto a Europa.

El compromiso que todos los países de la Unión Europea han manifestado de forma contundente ante esta situación, demuestra que una actitud proactiva para llegar a acuerdos y consensos ante situaciones de emergencia humanitaria, derivadas del conflicto que sea, ha dejado patente que es posible poner los recursos necesarios para afrontar y activar la recepción, acogida y documentación, en condiciones dignas en el menor plazo de tiempo posible. Esta actitud de solidaridad debería consolidar precedentes, y marcar un hito de referencia en la toma de acuerdos y decisiones, atendiendo a los propios valores que la Unión Europea proclama y reivindica como estándares de una sociedad democrática avanzada.

3. El sistema de protección internacional en España

3.1. Retrospectiva histórica

Un breve recorrido histórico permitirá observar la evolución en la organización y recursos destinados a la atención a personas solicitantes de protección internacional y refugiadas, así como la importancia y especialización que ha ido adquiriendo la integración de las personas refugiadas en el contexto nacional, hasta alcanzar la situación actual.

En 1987 se abrían los dos primeros centros de acogida a refugiados (CAR), en el distrito de Vallecas (Madrid) y en la ciudad de Alcobendas (Madrid), de titularidad y gestión públicas, constituyendo el inicio de una estructura estable que daría respuesta a los solicitantes de protección internacional en materia de acogida e inserción en la sociedad española, de acuerdo con el compromiso nacional adquirido en esa década. Posteriormente, en 1991, se dio apertura al CAR de Mislata (Valencia) y tres años más tarde al de Sevilla.

Quedaba así constituida una red pública estatal de centros de acogida temporal, con carácter de servicio social especializado, a través de los que se podía ofrecer una atención específica a las necesidades de los solicitantes y refugiados. Se creó un modelo de gestión centralizado desde la Administración central, a través de sus órganos competentes, siendo el actual Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a través de la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida en Materia de Protección Internacional y Temporal, de la Secretaría de Estado de Migraciones, en quienes recae esta competencia.

Desde el inicio de la década de los noventa, la Administración central comenzó a implicar al tercer sector, complementaria y paralelamente a la creación de los CAR, para configurar un modelo mixto como sistema nacional de acogida para personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional. Este se formalizó y estructuró con la colaboración de tres entidades no lucrativas especializadas y referentes en materia de asilo, acogida e integración: Cruz Roja Española (CRE), Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) y Accem, con la apertura de nuevos centros.

En 2009, se contaba con una red de centros de acogida a refugiados con unas 1.150 plazas en todo el Estado. De ellas, 416 se gestionaban directamente por parte de la Administración, y el resto a cargo de las tres entidades especializadas: Cruz Roja Española, CEAR, Accem. Posteriormente, cuando en 2015 se produjo la denominada «crisis de los refugiados», fue necesaria una importante ampliación de recursos, por lo que se incorporaron a la gestión del Sistema de Acogida más de 20 entidades del tercer sector, llegando a superar en ese momento las 9.100 plazas de acogida destinadas a la protección internacional.

La situación de conflicto en Ucrania y el desplazamiento de millones de personas a otros países de la Unión Europea, marca otro hito en las necesidades de refuerzo y ampliación de plazas de acogida en España con carácter de emergencia. Actualmente, se disponen de más 35.000 plazas en el Sistema de Acogida de Protección Internacional, distribuidas por todas las CC. AA. Esta nueva ampliación del sistema de acogida ha supuesto un enorme esfuerzo,

tanto por parte del Gobierno como por parte de las entidades del tercer sector para poner a disposición, en cuestión de días, un despliegue de recursos humanos y de infraestructura de dimensiones considerables con el fin de dar respuesta a esta emergencia.

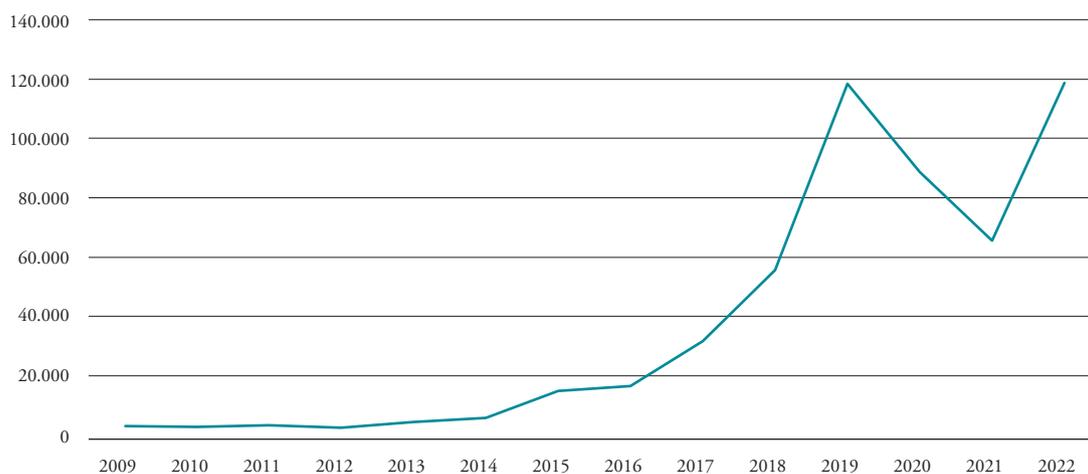
Todo este aumento de plazas viene dado por las situaciones de conflicto que se han producido a nivel mundial y que han provocado un aumento en el número de solicitantes de protección internacional llegados a nuestro país como puede verse en los datos ofrecidos en la Tabla 1 y la Figura 1.

Tabla 1. Evolución del número de solicitantes de protección internacional

Año	Nº Solic. PL	% variación sobre el año anterior
2009	3.007	
2010	2.744	-8,75
2011	3.422	24,71
2012	2.588	-24,37
2013	4.513	74,38
2014	5.952	31,89
2015	14.887	150,12
2016	16.554	11,20
2017	31.740	91,74
2018	55.749	75,64
2019	118.446	112,46
2020	88.826	-25,01
2021	65.482	-26,28
2022	118.842	81,49

Fuente: *Oficina de Asilo y Refugio*.

Figura 1. Evolución del número de solicitantes de protección internacional



Fuente: *Oficina de Asilo y Refugio*.

Por otra parte, la pandemia provocada por la covid-19 en 2020, significó un importante bloqueo en las posibilidades de abandonar los países de origen en busca de protección como consecuencia de las restricciones a la movilidad que se produjeron a nivel mundial. Así, según la información publicada por la Oficina de Asilo y Refugio, el volumen de llegadas a España de solicitantes de protección internacional disminuyó hasta las 88.826 solicitudes en 2020, y hasta las 65.404 en 2021. Sin embargo, teniendo en cuenta la situación previa, dichas tasas de llegadas fueron relevantes y se reflejaron en la presión asistencial sobre el Sistema de Acogida.

Asimismo, se preveía que, con la eliminación de las restricciones a la movilidad, se volviera a incrementar el número de solicitantes de protección internacional en España, lo que se ha constatado con los datos de 2022; atendiendo a los datos que publica la Dirección General de Política Interior, se han registrado 118.842 solicitudes de protección internacional en 2022, máximo histórico desde su creación.

Además de la tramitación de las peticiones de protección internacional, se han concedido en 2022 un total de 161.037 solicitudes de protección temporal a personas desplazadas de Ucrania. Este dato sitúa a España como el quinto país de la UE que más protecciones temporales ha concedido a ciudadanos y residentes en Ucrania, en aplicación de la Directiva de Protección Temporal. Así, la suma de personas registradas en España en el marco de la protección internacional y temporal asciende a un total de 279.879. Esta cifra no tiene precedentes, lo que pone de manifiesto la necesidad de reforzar y estabilizar el sistema de protección internacional, facilitando el acceso al sistema de manera ágil y eficiente, garantizando el ejercicio de los derechos de aquellas personas que demanden protección en España, especialmente para aquellas personas que se encuentren en situación de grave vulnerabilidad.

3.2. Situación derivada del conflicto en Ucrania

El año 2022 está marcado por la guerra de Ucrania que provoca la huida de millones de personas residentes en ese país, y la imposibilidad de regresar para muchas otras que se encontraban en España cuando estalló el conflicto.

Las estimaciones¹ de personas desplazadas oscilaban entre los 2,5 millones y 6,5 millones, de las cuales se calculaba que entre 1,2 millones y 3,2 millones solicitarían protección internacional. Estas cifras exigían el fortalecimiento y ampliación de manera urgente del sistema de acogida de protección internacional, ante una situación imprevisible y no comparable con ningún otro contexto europeo anterior. Así lo manifestaba la Secretaría de Estado de Migraciones (SEM) a las entidades del tercer sector implicadas en la gestión del sistema de acogida, pues se requería de forma urgente hacer frente al reto sin precedentes que iba a suponer la atención a solicitantes y beneficiarios de protección temporal desplazados de Ucrania a España.

¹ Orden PCM/170/2022, de 9 de marzo.

Ante esta situación y demanda de colaboración, la respuesta de las entidades del tercer sector es de una absoluta implicación y compromiso con la protección de las personas que huyen del conflicto, y se logra poner a disposición más de 20.000 plazas de acogida en un tiempo récord: de contar con unas 15.000 plazas de acogida a principios de 2022, a las más de 35.000 con las que se cuenta en 2023.

Por otra parte, en marzo de 2022, se pone en marcha en Pozuelo de Alarcón (Madrid) el primero de los cuatro centros de recepción, atención y derivación (CREADE) que el Ministerio de Inclusión y Seguridad Social puso en funcionamiento para la atención de personas que huían de la guerra de Ucrania. El CREADE de Pozuelo es gestionado por Accem; los otros tres centros se encuentran en Alicante, en Barcelona —ambos gestionados por Cruz Roja—, y en Málaga —gestionado por CEAR—.

Las personas que llegan a España huyendo de este conflicto son atendidas en este lugar como punto de identificación y atención de emergencia. Este dispositivo implementa de forma pionera un sistema de atención que agiliza e integra en un mismo lugar la tramitación documental de la protección temporal, la atención psicosocial y jurídica, así como la acogida de emergencia y el acceso al Sistema de Acogida de Protección Internacional, siendo el primer centro donde confluyen varios actores implicados en el proceso: la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida en Materia de Protección Internacional y Temporal, y la Tesorería General de la Seguridad Social, por parte del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones; Policía Nacional, por parte del Ministerio del Interior; Accem, como entidad del sistema de acogida.

Así, en el mismo día que acuden al CREADE, una vez las personas finalizan la atención en los diferentes servicios del centro, ya cuentan con la documentación administrativa necesaria que les permite vivir y trabajar legalmente en el país, así como acceder a todos los derechos sociales igual que cualquier otro ciudadano/a.

Desde Accem se considera que este modelo pionero ha demostrado la viabilidad de agilizar procesos jurídico administrativos, en coordinación y colaboración de las diferentes administraciones implicadas y con el apoyo de las entidades del tercer sector, y se reivindica el mantenimiento de estos dispositivos más allá de la emergencia de Ucrania, dado que ha demostrado su eficiencia con resultados exitosos y, sobre todo, facilita a las personas solicitantes de protección internacional resolver de manera centralizada, todas las cuestiones que requiera en un mismo lugar y en el mismo momento.

4. Análisis de las organizaciones del tercer sector de acción social en el marco del sistema de acogida de protección internacional estatal

4.1. El tercer sector en el ámbito del refugio y la protección internacional

Desde la década de los noventa en la que se inicia el desarrollo del modelo mixto de gestión de plazas para personas solicitantes de protección internacional hasta la actualidad, ha habido cambios sustanciales y elementos clave que han estado presentes de forma continuada en lo que respecta a la colaboración público-privada para desarrollar un sistema de acogida nacional para las personas refugiadas en España, adquiriendo las entidades del tercer sector sin ánimo de lucro un papel determinante en su implementación.

La consolidación del modelo mixto de gestión del sistema de acogida también se visibiliza con el cambio de modelo de financiación de la acción concertada, y aparece así reflejado en el documento «El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en los PGE de 2022», donde se indica que «cambiar el actual marco de subvenciones, que tiene una serie de carencias, por un nuevo modelo de concierto social», incluye entre otras ventajas las siguientes: «visión plurianual: permite a las entidades colaboradoras planificar sus recursos de manera ordenada y a la Administración fomentar la sostenibilidad y previsibilidad del gasto»; «vínculo más estrecho con las entidades: consolida el sistema mixto de gestión a través de sistemas que permitan intercambio de información en tiempo real». Asimismo, esta idea se refuerza también en el documento «El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en los PGE de 2023», cuando se titula el punto 4 de la siguiente manera: «El modelo de concierto supone un cambio radical a la gestión garantizando la estabilidad en las relaciones con las entidades y la capacidad de acogida».

A lo largo de los años, las entidades del tercer sector han demostrado su capacidad y compromiso permanente con la atención y acogida en el ámbito del refugio, y han ido progresando y adaptándose sobre la evolución del sistema de protección internacional y el contexto particular de cada periodo, y con una serie de características que definen su papel y lo visibilizan:

- Flexibilidad y capacidad de adaptación permanente a los cambios socioeconómicos y de contexto cuando afectan a la implementación del sistema y a las necesidades de acogida.
- Capacidad y compromiso para responder a las situaciones de emergencia de forma rápida y ágil, especialmente durante 2022 como consecuencia del conflicto en Ucrania.
- Atención especializada, intervención social y acompañamiento profesional en favor de los mejores resultados derivados de los procesos e itinerarios con las personas atendidas.
- Foco permanente en mejorar y adecuar las prestaciones del sistema de acogida para personas solicitantes de protección internacional, velando por su bienestar.

- Coordinación habitual con la Administración central, responsables del sistema, y organismo financiador del mismo, estableciendo vías de comunicación que facilitan la implementación de las medidas necesarias y su adecuación a cada contexto.

En otro orden de cosas, más allá de la relación de colaboración para la implementación del sistema de acogida, es imprescindible destacar el impacto que tiene el establecimiento de centros de acogida para personas solicitantes de protección:

Impacto socioeconómico en el territorio, especialmente en zonas rurales

Los centros de acogida dinamizan y contribuyen de forma positiva a la actividad económica de la zona, de pequeños negocios, y de la actividad profesional de la localidad. A su vez, se promueve el arraigo en el territorio, así como la incorporación en puestos de trabajo para los que no se encuentra mano de obra, se regeneran y reactivan oficios y negocios, etc.

La gestión de centros de acogida implica contar con una red de proveedores cuyo abanico es amplio y diverso, y a los que se recurre de forma habitual: desde recursos de alojamiento —hoteles, hostales— para plazas de emergencia, manutención (supermercados y pequeños comercios de alimentación, empresas de catering), comercios para adquisición de enseres e indumentaria, equipamiento y menaje, obras y reparaciones de mantenimiento de instalaciones e infraestructura, agencias de seguros, agencias inmobiliarias, empresas de transporte con los que se contacta para el traslado de usuarios, entre otros proveedores habituales.

Este impacto positivo es más evidente en los entornos rurales, especialmente aquellos afectados por la pérdida de la población.

Fomento de la convivencia y diversidad social. Promoción de la participación social

Se trabaja en favor de una sociedad más cohesionada, promoviendo el bienestar y autonomía de las personas atendidas, sobre la base de la igualdad de oportunidades.

Se destacan las acciones de sensibilización y de promoción de la convivencia en los barrios y localizaciones de referencia, así como la dedicación y compromiso social de las personas que, desinteresadamente, participan como voluntarias en el desarrollo de las actuaciones de cada entidad.

Oportunidades laborales para personas con formación académica especializada

La especialización profesional es clave para el éxito en los itinerarios de integración de las personas solicitantes de protección internacional. Por ello, se cuenta con equipos multidisciplinares: trabajadores sociales, educadores sociales, integradores sociales, abogados, psicólogos,

profesores de español, técnicos de inserción socio-laboral, traductores e intérpretes, etc. Además, la dimensión administrativa y de gestión del sistema requiere también de una estructura interna, con profesionales cualificados que respondan a los criterios de gestión del programa.

El tercer sector de acción social es un actor relevante en el ámbito socioeconómico, tanto en lo que respecta al personal contratado como por el volumen económico destinado para su gestión: en 2020-2021, en el conjunto de entidades del tercer sector implicadas en la gestión del sistema de acogida se contaba con más de 4.700 profesionales contratados. Actualmente, la cifra de personal contratado se estima que podría haberse triplicado en consonancia con la fuerte ampliación de recursos de acogida de 2022.

4.2. Atención e intervención social

Se establece la implementación de un sistema basado en un itinerario de acogida, que se compone de tres fases: fase de valoración inicial y derivación, la fase de acogida, y la fase de autonomía.

La metodología de intervención está basada en el diseño de itinerarios individualizados, con un enfoque de atención integral y especializada, con el acompañamiento y atención de equipos profesionales multidisciplinares. En ese plan de actuación resulta un elemento clave la participación activa e implicación de las personas solicitantes en su desarrollo e implementación.

En este marco es imprescindible mencionar el necesario trabajo de especialización para atender a las personas que se encuentran en situación de especial o grave vulnerabilidad, con perfiles que revisten una complejidad añadida y que requieren de una acogida y atención que responda fehacientemente a su situación y particular perfil o situación. Hay que considerar que las personas solicitantes de protección internacional, con carácter general, han vivido situaciones de dificultad específica vinculadas con la salida forzada de su país de origen, su trayecto migratorio y su llegada al país de acogida. Así, es imprescindible contar con recursos especializados para atender las necesidades de acogida particulares que precisen aquellas personas que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad: menores, mujeres, colectivo LGTBI, personas con problemas de salud mental, discapacidad, personas víctimas de trata, entre otros perfiles de personas con necesidades especiales.

4.3. Relaciones con el sector público

En la acogida e integración, a corto y medio plazo, es especialmente importante la coordinación de las Administraciones públicas, las organizaciones del tercer sector de acción social, y los actores sociales. También la participación y colaboración del sector privado empresarial es fundamental para incorporar estrategias de inserción, formación y el empleo de las personas refugiadas.

Los ámbitos imprescindibles para promover el acceso efectivo de las personas refugiadas a la sociedad y promover su integración y bienestar son: educación, empleo y formación (continua u ocupacional), sanidad, vivienda, Seguridad Social. Además, se subraya el derecho de acceso a:

1. Asistencia social y servicios sociales.
2. Programas de integración (generales o específicos).
3. Derechos y servicios reconocidos por la legislación para las víctimas de violencia de género.
4. Reconocimiento de diplomas y certificados académicos y profesionales y otras pruebas de calificaciones oficiales expedidas en el extranjero (homologación de títulos).
5. Ayuda al retorno voluntario.
6. Seguridad Social.
7. Derechos y programas de apoyo para la reunificación familiar.

El acceso efectivo a los recursos públicos generales se vincula en muchos casos con las competencias transferidas y/o gestionadas por las comunidades autónomas y municipios.

5. Fortalezas, debilidades y desafíos futuros del sistema de protección internacional en España

5.1. Elementos de mejora, revisión, dificultades del sistema de acogida PI

Uno de los aspectos clave en el funcionamiento del sistema de protección internacional está directamente relacionado con la obtención de la documentación de las personas solicitantes e implica el conjunto del proceso administrativo de solicitud, formalización y resolución de la solicitud de protección internacional. Dichos trámites dependen del Ministerio del Interior y afectan a los procesos vinculados al sistema de acogida, dados los plazos de tramitación y de resolución de los expedientes, aspecto clave para que las personas solicitantes puedan desarrollar su vida de una forma autónoma.

Una de las cuestiones a contemplar para la mejora del conjunto del proceso de solicitud y resolución de la protección internacional, supone la necesaria e imprescindible agilización de los trámites para obtener una cita en la Oficina de Asilo y Refugio y en las comisarías, primeramente, para acceder a la manifestación de voluntad de solicitar protección internacional y, posteriormente, para concertar las citas dirigidas a la formalización de dichas solicitudes. Este doble proceso conlleva cierta garantía de acceso al sistema de acogida para personas en situación de vulnerabilidad aun a pesar de no haber podido formalizar la solicitud de protección internacional ante los órganos competentes, pero implica y evidencia la saturación de los

procedimientos de resolución de expedientes de asilo, así como una grave demora que repercute directamente en las personas solicitantes. También afecta al sistema de acogida, el cual se ve desbordado ante la elevada y creciente demanda de personas solicitantes que, debido a su situación de precariedad, riesgo social o vulnerabilidad, tienen derecho a los recursos ofrecidos por el sistema de acogida de forma temporal.

Aunque recientemente se han establecido importantes medidas de refuerzo en la gestión de la Oficina de Asilo y Refugio, estas siguen siendo insuficientes ante la creciente demanda de personas que requieren de una atención ágil para solicitar protección y obtener una respuesta que determine su estatuto jurídico, si así le corresponde. En este punto se retoma la idea de que los CREADE podrían ser espacios clave que, al haberse implementado de forma exitosa, contribuyeran a ser parte de la solución ante un sistema que llega a colapsarse en momentos determinados.

A su vez, y de forma paralela, otra de las cuestiones a considerar es la necesidad de revisar los criterios de concesión ante los elevados índices de denegación.

De otro lado, el acceso a la vivienda es uno de los aspectos que reviste mayores dificultades para las personas que finalizan su estancia en centros y pueden seguir su itinerario en la fase de autonomía. El contexto socioeconómico, la escasa oferta disponible, junto con el elevado importe de las rentas, supone un escollo en el proceso de integración social de las personas solicitantes de protección internacional.

En el ámbito de la atención sanitaria se encuentran dificultades para acceder al sistema de salud pública, debido al desconocimiento en el ámbito sanitario de la documentación identificativa de esta población, lo que puede derivar en situaciones de desprotección, en contradicción con lo previsto por la normativa europea y nacional de referencia, y que privan del derecho de las personas solicitantes de PI de asistencia sanitaria tal y como está previsto legalmente. Además, el desconocimiento del particular perfil de las personas solicitantes y los posibles problemas de salud derivados de su propia vivencia migratoria (conflictos armados, persecución por razón de género, por orientación sexual, posibles casos de víctimas de trata de personas, etc.) conlleva dificultades en la detección e identificación de problemas de salud asociados al mismo.

En el ámbito de la formación y educación, las dificultades suelen estar relacionadas con la incorporación de los menores a los centros educativos una vez ha comenzado o está avanzado el curso escolar. Sería necesario contar con aulas de enlace o de refuerzo. Asimismo, realizar actividades de sensibilización en los centros educativos, junto con la implicación de la comunidad educativa, es fundamental para promover la convivencia en una sociedad diversa.

No menos destacable para el acceso a los estudios universitarios es la dificultad en el acceso a becas de formación, debido principalmente a la carencia de certificados de estudios, pruebas de acceso u homologación. El acceso a niveles de formación académica superior mejora las oportunidades de formación y acceso a empleos de mayor cualificación y es una vía más para favorecer la igualdad de oportunidades.

En el ámbito del acceso al empleo y la inserción sociolaboral, sería necesario establecer vías que faciliten la inscripción como demandantes de empleo a las personas solicitantes de protección internacional, así como el acceso a todos los recursos y servicios para mejorar la intermediación, empleabilidad, contratación y establecimiento como trabajadores autónomos. Adicionalmente, se debe avanzar en la obtención de certificados de profesionalidad, o en la acreditación de competencias profesionales, pues esta es una cuestión relevante que facilitaría notablemente las opciones de inserción laboral.

De otro lado, atendiendo al actual contexto social donde la polarización se ve incrementada, con discursos cada vez más enfrentados, se considera necesario establecer y promover campañas de sensibilización social, de forma permanente, más allá de la emergencia o situaciones de crisis, con el fin de promover y fomentar la diversidad y equidad social, la igualdad de oportunidades, evitando actitudes alineadas con el racismo, la xenofobia o la intolerancia.

5.2. Fortalezas y aspectos positivos del sistema de acogida PI

Es especialmente relevante para el contexto nacional que exista una estructura mixta de actores especializados, con una implantación territorial diversificada y amplia, conformando una red estatal de centros de acogida, con una experiencia, metodología y conocimiento que tiene como objetivo garantizar una acogida óptima y una intervención especializada, atendiendo fundamentalmente a aquellas personas que presentan un perfil de mayor vulnerabilidad.

Por otra parte, la tipología de dispositivos residenciales y viviendas son en régimen abierto, bajo un sistema mixto de gestión: Administración pública, y entidades del *tercer sector acción social*.

El hecho de contar con un procedimiento homogéneo resulta positivo en cuanto que se unifica la información, se establece un sistema de derivación centralizado en función de plazas disponibles, y se estandarizan las prestaciones y servicios con independencia de la localización y de quién gestione los recursos. Además, se establece un periodo de permanencia en el sistema de hasta 18 meses con carácter general, y un periodo mayor para los casos de grave vulnerabilidad.

El desarrollo de los itinerarios personalizados de integración se dirige a la consecución de la autonomía de las personas atendidas, procurando que las condiciones de bienestar sean suficientes y dignas al finalizar su itinerario de integración.

5.3 Retos

La red de plazas de acogida estatal comparte unos denominadores comunes en los servicios, prestaciones, y ámbitos de intervención para guiar la integración social de las personas usuarias que sería necesario mantener, más allá del modelo de financiación establecido.

El sistema de acogida español tiene que contemplar una mejor y más estrecha coordinación con los recursos generales y servicios previstos para la ciudadanía, teniendo en cuenta el límite de tiempo de estancia en el sistema de acogida y la situación en la que se encuentran las personas que reciben una denegación a su solicitud de protección y se encuentran sin recursos ni red de apoyo familiar o social.

Es necesario contemplar medidas que faciliten la adaptación a las nuevas necesidades y cambios del contexto —nacional e internacional— migratorio y socioeconómico, así como medidas para afrontar situaciones de emergencia que requieran de una respuesta amplia y ágil.

El incremento exponencial de solicitudes de protección internacional ha tenido un gran impacto en el sistema español y pone en evidencia la necesidad de establecer medidas que agilicen el acceso al proceso administrativo para la solicitud, formalización y resolución de los expedientes de solicitud de protección internacional.

Por último, 2023 marca el inicio de un nuevo modelo bajo el marco de la *acción concertada*, un hito en el sistema de acogida de protección internacional que requerirá de ajustes y revisión para su adaptación y consolidación en los próximos años.

Referencias bibliográficas

- ACCEM (2015): *Decisión del Consejo Europeo sobre la crisis de refugiados*. Disponible en: <https://www.accem.es/decision-del-consejo-europeo-sobre-la-crisis-de-refugiados/>
- ACCEM (2017): *Comunicado de Accem: ¿Es el acuerdo europeo para la reubicación de refugiados un nuevo papel mojado?* Disponible en: <https://www.accem.es/tag/papel-mojado/>
- ACCEM (2019): *Stop muertes en la frontera sur*. Disponible en: <https://www.accem.es/inmigracion/stop-no-mas-muertes-en-la-frontera-sur/>
- ACNUR (2022a): *Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2021*. Disponible en: https://www.acnur.org/publications/pub_inf/62aa717288e/tendencias-globales-de-acnur-2021.html
- ACNUR (2022b): *Ukraine Refugee Situation*. Disponible en: <https://data.unhcr.org/es/situations/ukraine>
- ACNUR (2023): *Ukraine Refugee Situation*. Disponible en: <https://data.unhcr.org/es/situations/ukraine>
- COMISIÓN EUROPEA (2017a): *Reubicación y reasentamiento: aunque el progreso es constante, son necesarios nuevos esfuerzos para alcanzar los objetivos*. Comunicado de prensa. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_17_908
- COMISIÓN EUROPEA (2017b): *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo. Décimo informe sobre reubicación y reasentamiento*. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:71f7784f-ff32-11e6-8a35-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF
- CONSEJO EUROPEO. CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2023): *Afluencia de refugiados procedentes de Ucrania*. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/refugee-inflow-from-ukraine/>
- GONZÁLEZ, J. (2009): *Informe prospectivo para el desarrollo de un programa español de reasentamiento*. Madrid. Ed. Accem. Disponible en: https://www.accem.es/wp-content/uploads/2017/07/Estudio_Reasentamiento.pdf
- MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES (2021): *El Ministerio De Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en los PGE de 2022*. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Documents/2021/141021-PGE2022-Inclusion.pdf>
- MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES (2022): *Estadística de ciudadanos ucranianos con documentación de residencia en vigor en España. Serie 31 de diciembre de 2021 – 30 de noviembre de 2022*. Disponible en: https://extranjeros.inclusion.gob.es/ficheros/estadisticas/operaciones/ucrania/Nota_analisisUcrania.pdf

MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES (2022): *El Ministerio De Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en los PGE de 2023*. Disponible en: <https://revista-org.seg-social.es/documents/39386/1685896/Presentaci%C3%B3n+MISSM+PGE2023.pdf/eca6b86b-d8ee-1b02-53bb-cb5008d7608a?t=1665425241268>

OFICINA DE ASILO Y REFUGIO. MINISTERIO DEL INTERIOR (2022a): *Resoluciones de Protección Temporal. Datos acumulados 11 de marzo a 28 de diciembre de 2022*. Disponible en: https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/2022/Ucrania-Proteccion-Temporal/Diciembre/WEB-acumulado-Proteccion-Temporal-Ucrania-DIARIO-8H_29-12-2022.pdf

OFICINA DE ASILO Y REFUGIO. MINISTERIO DEL INTERIOR (2022b): *Avance de solicitudes y propuestas de resolución de protección internacional. Datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 30 de noviembre de 2022*. Disponible en: https://www.interior.gob.es/opencms/pdf/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/Proteccion-internacional/Avance_mensual_proteccion_internacional_2022_12_31.pdf

OFICINA DE ASILO Y REFUGIO. MINISTERIO DEL INTERIOR (2023): *La Oficina de Asilo y Refugio registra 118.842 solicitudes de protección internacional en 2022, máximo histórico desde su creación*. Disponible en: <https://www.interior.gob.es/opencms/es/detalle/articulo/La-Oficina-de-Asilo-y-Refugio-registra-118.842-solicitudes-de-proteccion-internacional-en-2022-maximo-historico-desde-su-creacion/>

PARLAMENTO EUROPEO (2018): *Migración y política de asilo: los eurodiputados consideran un «escándalo» la falta de soluciones*. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20180628STO06867/migracion-y-asilo-los-eurodiputados-ven-un-escandalo-la-falta-de-soluciones>

PARLAMENTO EUROPEO (2021): *Nueva agencia europea de asilo: más competencias y recursos adicionales*. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/agenda/briefing/2021-10-04/5/nueva-agencia-europea-de-asilo-mas-competencias-y-recursos-adicionales>