

# EL ASILO EN ESPAÑA: UN SISTEMA DE ACOGIDA POCO ACOGEDOR

**AMNISTÍA**  
INTERNACIONAL



Publicación a cargo de:  
© Sección española de Amnistía Internacional

C/ Fernando VI, 8 – 1ª izda.  
28004 Madrid  
Tel.: 91 3101277  
Fax: 91 319 53 34  
[www.es.amnesty.org](http://www.es.amnesty.org)

Fecha de publicación: 31/05/2016

Fotografía de portada: Familia expulsada del CETI de Melilla. © Virginia Álvarez

© Reservados todos los derechos. Esta publicación tiene derechos de autor, si bien puede ser reproducida por cualquier medio, sin pago de tasas, con fines educativos o para llevar a cabo acciones de protección y promoción de los derechos humanos, pero no para la venta. Los titulares de los derechos de autor solicitan que se les comuniquen los usos mencionados con el fin de evaluar sus efectos. Para la reproducción de este texto en cualquier otra circunstancia, su uso en otras publicaciones o su traducción o adaptación, deberá obtenerse el permiso previo por escrito de la editorial.

Este informe puede descargarse en: [www.doc.es.amnesty.org](http://www.doc.es.amnesty.org)

**Amnistía Internacional es una organización global e independiente formada por más de 7 millones de personas que actúan contra la injusticia defendiendo los derechos humanos en todo el mundo.**

**Nuestra visión es la de un mundo en el que todas las personas disfrutaran de todos los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en otras normas internacionales de derechos humanos.**

**Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso. Nuestro trabajo se financia en gran medida con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos.**

# ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	5
LOS CETI EN CEUTA Y MELILLA: UN LIMBO DENTRO DEL SISTEMA DE ACOGIDA.....	5
LA ACOGIDA EN LA PENÍNSULA IGNORA LAS NECESIDADES DE SUS DESTINATARIOS.....	6
UN SISTEMA DE ACOGIDA INADAPTADO A LA REALIDAD Y A LAS NECESIDADES DE LAS PERSONAS MÁS VULNERABLES.....	6
NORMATIVA ESPAÑOLA SOBRE ACOGIDA A PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO: UN VACÍO LEGAL.....	7
EL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO.....	7
REASENTAMIENTO Y REUBICACIÓN DE PERSONAS REFUGIADAS EN ESPAÑA: UN INCUMPLIMIENTO QUE PERDURA.....	7
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	8
1. INTRODUCCIÓN.....	9
METODOLOGÍA.....	11
2. LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES Y REGIONALES DE DERECHOS HUMANOS.....	13
DERECHO Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES.....	13
DERECHO Y ESTÁNDARES REGIONALES.....	14
EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	15
3. MARCO NORMATIVO ESPAÑOL SOBRE LA ACOGIDA DE PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO.....	18
4. ESPAÑA: QUIENES SOLICITAN ASILO NO SON BIENVENIDOS.....	22
EL SISTEMA DE ACOGIDA ESPAÑOL. ¿HA COLAPSADO O NUNCA ESTUVO PREPARADO?.....	23
LOS CETI EN CEUTA Y MELILLA: UN LIMBO DENTRO DEL SISTEMA DE ACOGIDA.....	27
EL DERECHO A CIRCULAR LIBREMENTE.....	27
GARANTIZAR LA UNIDAD FAMILIAR.....	29
PREOCUPACIONES ESPECÍFICAS SOBRE LAS CONDICIONES DE ACOGIDA EN EL CETI DE MELILLA.....	31
LA INEXISTENCIA DE MÓDULOS FAMILIARES EN LOS CETI DE CEUTA Y MELILLA CONLLEVA UN PERJUICIO ADICIONAL PARA LAS MUJERES.....	34
LA ARBITRARIEDAD EN LAS SANCIONES.....	35
DERECHO A LA EDUCACIÓN.....	37
DESIGNACIÓN DE LOS CENTROS DE ACOGIDA EN LA PENÍNSULA.....	39
DERECHO A LA INFORMACIÓN.....	44
IDENTIFICACIÓN DE PERSONAS CON MAYOR VULNERABILIDAD.....	48
VÍCTIMAS DE TORTURA Y TRAUMA.....	50
VÍCTIMAS DE TRATA.....	52
MENORES NO ACOMPAÑADOS.....	53
LA SEGUNDA FASE: ¿DIRIGIDA A CONSEGUIR LA INTEGRACIÓN Y LA AUTONOMÍA DENTRO DE LA SOCIEDAD DE ACOGIDA?.....	54
LA INCERTIDUMBRE POR EL FUTURO: FALTA DE PERSPECTIVAS PARA LA INTEGRACIÓN. UN SISTEMA DE ACOGIDA DE ESPALDAS A LAS ADMINISTRACIONES LOCALES Y AUTÓNOMICAS.....	58
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	62
RECOMENDACIONES.....	63
¿CONTÁCTANOS!.....	68
¿SÍGUENOS!.....	68



# RESUMEN EJECUTIVO

**El modelo español de acogida no garantiza una adecuada recepción e integración de las personas solicitantes de asilo. El sistema de acogida español para personas refugiadas no es acorde con las obligaciones que emanan del Derecho de la Unión Europea y de los estándares internacionales de derechos humanos.**

En 2013, por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, el número de personas desplazadas de sus hogares superó los 50 millones. Actualmente, se estima que 59,5 millones de personas son refugiadas o desplazadas en el mundo. De todas ellas, una de cada tres es mujer. Además, en 2014 el porcentaje de niños y niñas ha aumentado hasta el 51%.

Como consecuencia de la crisis en Oriente Medio, principalmente por el conflicto en Siria, en España se ha producido un incremento de solicitudes de asilo, con un total de 14.785 solicitudes en 2015, lo que supone una cantidad superior a la suma de las solicitudes de asilo de los dos años anteriores. De estas solicitudes, 5.785 fueron realizadas por mujeres. Sin embargo, este incremento de solicitudes de asilo, a pesar de ser la cifra más baja dentro de la Unión Europea, no ha ido acompañado de una adecuada respuesta por parte de las autoridades españolas.

Por un lado, el personal encargado de estudiar las peticiones de asilo no fue reforzado hasta finales de 2015. Esto, añadido a la decisión consciente de las autoridades de no estudiar las peticiones de protección internacional a la espera de que la situación de derechos humanos mejore en los países de origen, ha contribuido a grandes demoras en la resolución de estas solicitudes. En particular, durante varios meses de 2015, la Oficina de Asilo y Refugio ha tenido listas de espera para poder mantener una entrevista de asilo, sin que se proporcionase mientras tanto una primera acogida digna a estas personas.

Por otro lado, el modelo español de acogida a personas solicitantes de asilo es inadecuado. El incremento en la llegada de personas solicitantes de asilo ha revelado una falta de capacidad para ofrecer una respuesta acorde a los estándares internacionales de derechos humanos. Los Centros de Estancia Temporal (CETI) de Ceuta y Melilla han sido noticia en estos años por las condiciones de hacinamiento en las que vivían las personas migrantes y solicitantes de asilo. De igual modo, los recursos existentes en la península tampoco dan una respuesta adecuada a todas las personas necesitadas de protección internacional, especialmente a las más vulnerables. Tras una primera acogida insuficiente en el tiempo, muchas personas se quedan sin ningún tipo de apoyo en un procedimiento que se articula de espaldas a las comunidades autónomas y a las administraciones locales.

## LOS CETI EN CEUTA Y MELILLA: UN LIMBO DENTRO DEL SISTEMA DE ACOGIDA

Amnistía Internacional tiene serias preocupaciones por las condiciones materiales de acogida, especialmente en el centro de Melilla, donde el relator especial sobre formas contemporáneas de racismo ya alertó de la situación de hacinamiento en 2013. En 2014, el centro llegó a alcanzar una ocupación de 2.500 personas durante varios meses. A esto hay que añadir las pobres condiciones higiénicas y sanitarias, problemas de seguridad y la falta de escolarización de los menores que se encuentran en este centro. La normativa española sobre asilo no es aplicada en los CETI como en el resto de la península. No se garantiza el respeto a la vida familiar, donde la falta de módulos familiares conlleva un perjuicio adicional para las mujeres. Amnistía Internacional ha recibido testimonios de familias que son separadas, especialmente cuando uno de los miembros es menor y su filiación está pendiente de ser acreditada.

Tampoco se garantizan de igual forma en la península otros derechos, como recibir una asignación económica cuando se carezca de recursos o la libre circulación por el territorio español. Muchas personas solicitantes de asilo deben permanecer durante meses en los CETI, sin que existan criterios claros para el traslado a la península. Algunas fuentes han señalado su preocupación ante la práctica de las autoridades españolas de reducir los traslados cuando disminuyen las entradas de personas solicitantes de asilo y migrantes a las ciudades de Ceuta y Melilla.

## LA ACOGIDA EN LA PENÍNSULA IGNORA LAS NECESIDADES DE SUS DESTINATARIOS

El sistema de acogida prevé un periodo de acogida de hasta 18 meses, con posibilidad de ampliarlo hasta los 24 meses para personas consideradas como muy vulnerables, que queda condicionado a la carencia de medios propios de subsistencia. La estancia en los CETI de Ceuta y Melilla no se contabiliza dentro de este periodo de acogida. El sistema de acogida se divide en tres fases. En una primera fase se proporciona a las personas solicitantes de asilo una plaza de alojamiento en un centro de titularidad pública o en un recurso habitacional facilitado por las organizaciones que colaboran con la administración. Posteriormente, en algunos casos se presta ayuda económica para cubrir durante algunos meses un alquiler en el mercado privado de la vivienda.

La rigidez del sistema de acogida español limita en gran medida la posibilidad de que las personas solicitantes de asilo tomen sus propias decisiones pese a que luego, en un espacio muy corto de tiempo, se les deje sin cobertura o con ayudas muy limitadas. En la primera fase de acogida, que tiene una duración de seis meses y puede ampliarse tres más para grupos vulnerables, Amnistía Internacional observa con preocupación cómo en la asignación de las plazas no se realizan entrevistas individualizadas y sistematizadas que garanticen el estudio de los perfiles personales y busquen la mejor solución para cada caso. Sólo de esta manera pueden tomarse en consideración factores específicos como el género, la edad o la situación de las personas vulnerables, para prevenir por ejemplo actos de acoso o de violencia de género.

En la segunda fase, bajo la gestión en exclusiva de las organizaciones no gubernamentales, y prevista hasta otros seis meses, 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. Esta fase puede ser ampliada en el caso de personas vulnerables hasta un máximo de 11 meses. A partir de los seis meses de la petición de asilo, se otorga una autorización para trabajar, cuya validez depende de la resolución positiva o negativa del expediente. Amnistía Internacional ha podido comprobar que no todas las personas solicitantes de asilo acceden a esta segunda fase, aunque carezcan de medios propios de subsistencia. La continuación y la duración de las ayudas se supedita a que hayan cumplido con los objetivos que se les marcó en la primera fase y a los presupuestos con los que cuenta cada organización, requisitos que en ningún caso parecen estar justificados, ni por la normativa de la Unión Europea ni por los estándares internacionales que obligan a los Estados a garantizar una vida digna a todas las personas. Además de la incertidumbre sobre cuándo obtendrán una resolución sobre su petición de asilo, se une la falta de perspectivas claras, no percibiendo que se les aporte tranquilidad y seguridad respecto a su integración en la sociedad de acogida.

Finalmente, se prevé una tercera fase en la que se proporcionaría una ayuda económica con carácter extraordinario, de acuerdo a los requisitos establecidos por el Protocolo de Ayudas Económicas. La mayoría de las personas solicitantes de asilo agotan las ayudas previstas sin que haya sido resuelta su solicitud de asilo. Ante la falta de perspectivas laborales, y agotadas las ayudas de las organizaciones que colaboran en el sistema de acogida, muchas de ellas deben acudir 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 están preparados en la mayoría de los casos para atender a las necesidades específicas que presenta este grupo de población. En contra de lo previsto en la normativa europea y en la Ley de Asilo española, en la práctica no hay ningún tipo de ayuda específica para facilitar la integración de las personas que obtienen protección internacional.

## UN SISTEMA DE ACOGIDA INADAPTADO A LA REALIDAD Y A LAS NECESIDADES DE LAS PERSONAS MÁS VULNERABLES

Muchas personas solicitantes de asilo han sido víctimas de tortura y trauma, por lo que necesitan una asistencia especializada. Aunque los centros de acogida y las organizaciones no gubernamentales que colaboran con la administración cuentan con profesionales que prestan atención psicológica, reconocen que la capacidad de hacer terapia es muy limitada. La situación se agrava cuando, tras la primera fase de acogida, las personas solicitantes de asilo deben iniciar una vida autónoma sin que se les pueda proveer de las herramientas necesarias.

Hay serias dudas de que realmente se actúe de manera adecuada para garantizar la identificación y la protección de las víctimas de trata. Miembros del personal de los centros de acogida entrevistados han compartido las dificultades que experimentan para identificar y trabajar con posibles víctimas de trata.

Son constantes las preocupaciones vertidas por varios organismos internacionales e instituciones, como la Defensoría del Pueblo, sobre la situación de las niñas y los niños no acompañados, en concreto en la ciudad de Melilla. En enero de 2016, Amnistía Internacional pudo hablar con varios niños no acompañados de nacionalidad siria que solicitaban asilo. Estos menores coincidieron en que no recibían formación ni se les enseñaba el idioma español. También manifestaron su temor por los problemas de seguridad existentes en el centro, con robos continuos de sus pertenencias.

## **NORMATIVA ESPAÑOLA SOBRE ACOGIDA A PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO: UN VACÍO LEGAL**

Pese a que la Ley recoge el derecho de las personas que solicitan asilo a recibir prestaciones sociales específicas, y que la administración debe facilitar los servicios sociales y de acogida para satisfacer sus necesidades en condiciones de dignidad, la concreción y el desarrollo de este derecho se encuentran sumidos en un manifiesto vacío legal. Así, aunque la Ley de Asilo de 2009 recoge por primera vez estos derechos, postergó su concreción y desarrollo a un reglamento que, al cierre de este informe, y transcurridos más de seis años, aún no ha sido aprobado.

A lo largo de estos años el sistema de acogida ha sido desarrollado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social: se concreta en una Orden Ministerial de 1989 que se desarrolla con una Resolución de 1998. A esto hay que añadir la necesidad de recurrir a normativa secundaria, específicamente los pliegos de subvenciones y protocolos de actuación dirigidos a las entidades colaboradoras con la administración, lo que dificulta el conocimiento y el ejercicio de los derechos contemplados, así como su exigibilidad.

Por si esta situación no fuese lo suficientemente grave, la propia Ley de Asilo ha quedado ya obsoleta en tanto siguen sin incorporarse al ordenamiento español las directivas europeas de la Segunda Fase del Sistema Europeo Común de Asilo (por ejemplo, Directiva sobre requisitos de asilo, Directiva revisada de procedimientos de asilo y Directiva sobre condiciones de acogida).

## **EL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO**

La falta de voluntad por parte de los Estados miembros de la Unión Europea para garantizar un sistema de asilo común europeo implica que el futuro de las personas que llegan a la Unión Europea pueda ser una lotería. La existencia de modelos de acogida muy dispares, como consecuencia de la discrecionalidad con la que los Estados miembros interpretan las obligaciones que emanan de las directivas de asilo, así como el hecho de que en los últimos años se hayan incrementado los esfuerzos para impedir que las personas que huyen de violaciones de derechos humanos puedan acceder a territorio europeo, impiden que se pueda hablar de la existencia de un Sistema Europeo Común de Asilo.

## **REASENTAMIENTO Y REUBICACIÓN DE PERSONAS REFUGIADAS EN ESPAÑA: UN INCUMPLIMIENTO QUE PERDURA**

España, en el marco de los programas de reubicación, se comprometió a acoger a un total de 15.888 personas refugiadas desde Grecia e Italia, de las cuales, por el momento, sólo han llegado 18 en 2015 (todas de nacionalidad eritrea, salvo una de nacionalidad siria). Además, el gobierno, desde 2010 y hasta 2017, se ha comprometido a reasentar a 1.884 personas procedentes de los países cercanos a Siria, de los que, al cierre de este informe, sólo han llegado 208 desde 2009. En lo que respecta a las concesiones de protección internacional en España, se ha pasado de 275 personas en 2008 a 1.585 personas en 2014 y 1.020 en 2015.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

España no ha adaptado su normativa a las últimas directivas en materia de asilo, a pesar de haber expirado ya el plazo para ello. Aunque la Ley de Asilo de 2009 reconoce explícitamente el derecho de las personas solicitantes de asilo a los servicios sociales y de acogida, la concreción de estos derechos ha quedado pendiente de un reglamento, inexistente casi siete años después de la aprobación de la Ley. Mientras, las entidades colaboradoras con la administración asumen casi todo el peso de la acogida e integración de las personas solicitantes de asilo y refugiadas, sin que haya mayor implicación por parte de las administraciones públicas, tanto a nivel central como local o autonómico.

El actual sistema de acogida no garantiza derechos de las personas solicitantes de asilo como el derecho a una información sobre sus derechos y sobre cómo reclamarlos. Tampoco garantiza una valoración individualizada que permita tener en cuenta las características personales y familiares a la hora de designar las plazas y de detectar las necesidades específicas de grupos vulnerables como víctimas de tortura y trauma, o víctimas de violencia.

El informe pide que España revise su sistema de acogida de personas refugiadas y solicitantes de asilo para garantizar que cumple con sus obligaciones de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos y con el derecho de la Unión Europea, y para que involucre a todas las administraciones públicas con responsabilidades políticas (estatal, autonómica y local), asegurando una respuesta coordinada, duradera y adecuada a las necesidades reales, que vaya más allá de la mera respuesta asistencialista y orientada al corto plazo.



# 1. INTRODUCCIÓN

## “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él en otros países.”

Art. 14.1, Declaración Universal de los Derechos Humanos

Se estima que 59,5 millones personas son refugiadas o desplazadas en el mundo, de las que una de cada tres es mujer. En 2014, el porcentaje de niños y niñas aumentó hasta el 51% de la población refugiada.<sup>1</sup> En la mayoría de los casos se han visto forzadas a salir de país por motivos de violencia, conflictos armados y otras vulneraciones de derechos humanos. Sólo desde que estallara la guerra en Siria, más de 5 millones de personas han huido de este país.<sup>2</sup> Mientras que en 1951 gran parte de las personas refugiadas procedían de Europa, ahora proceden principalmente de África y Asia. Sólo una ínfima parte de las personas refugiadas llega a Europa. Según datos de Eurostat, en 2015 hubo 1.321.600 personas que solicitaron protección internacional en la Unión Europea (UE),<sup>3</sup> de las que casi 367.000 eran mujeres.<sup>4</sup> Mientras tanto, el 86% de la población refugiada se encuentra en países en vías de desarrollo o países pobres, estancada y en ocasiones sometida a abusos y nuevas violaciones de derechos humanos como consecuencia de las políticas migratorias de los países de tránsito y destino.<sup>5</sup>

Las políticas migratorias de la Unión Europea, tendentes a blindar las fronteras, se traducen en violaciones de derechos humanos en los países en tránsito y en la pérdida de miles de vidas en arriesgadas travesías por el Mediterráneo. Ante la falta de rutas legales y seguras, miles de personas han perdido la vida a las puertas de Europa, intentando acceder a una protección que se les niega. A pesar de los anuncios realizados el pasado mes de septiembre de 2015 por la Comisión Europea para afrontar la crisis de refugiados y prestar asistencia a los países que estaban sufriendo mayor presión migratoria,<sup>6</sup> la grave crisis humanitaria en Oriente Medio ha puesto de relieve la falta de voluntad política para dar una respuesta adecuada y coordinada por parte de los Estados miembros de la Unión Europea, que han preferido adoptar medidas como cerrar las fronteras, con construcción de vallas, cierre de canales legales, expulsiones en caliente y colectivas, o acuerdos con los países vecinos para que sean los guardianes de sus fronteras, aun a costa del respeto de los derechos humanos y sus obligaciones internacionales.<sup>7</sup> El acuerdo firmado entre la Unión Europea y Turquía en marzo de 2016 es un claro ejemplo del desprecio a los derechos humanos de las personas refugiadas.<sup>8</sup>

Tampoco se ha logrado un espacio común de asilo para las personas refugiadas y solicitantes de asilo dentro de la Unión Europea, a pesar del compromiso en 1999 para la creación de un sistema común de asilo que garantizase, a todas las personas que accediesen a Europa, unos procedimientos de asilo equitativos y unas normas uniformes sobre condiciones de acogida con estándares equiparables de vida digna. Las directivas europeas, que establecen unos mínimos comunes,

<sup>1</sup> Mundo en Guerra. ACNUR: *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2014*. Disponible en: [http://acnur.es/portada/slider\\_destacados/img/PDF\\_141015184925.pdf](http://acnur.es/portada/slider_destacados/img/PDF_141015184925.pdf).

<sup>2</sup> *El Conflicto de Siria cumple cinco años*. Disponible en: <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2438-2016-03-15-09-36-25>.

<sup>3</sup> Véase: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00191&plugin=1>, visitado el 17 de abril de 2016.

<sup>4</sup> Véase: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/main-tables> (seleccionar Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data y filtro “females”).

<sup>5</sup> Véase: [www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2015/10/eight-solutions-world-refugee-crisis/](http://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2015/10/eight-solutions-world-refugee-crisis/), visitado el 5 de mayo de 2016.

<sup>6</sup> Véase: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5596\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_es.htm).

<sup>7</sup> Amnistía Internacional: *Una Unión de Protección. Agenda de Amnistía Internacional para la protección de las personas refugiadas en Europa*. Disponible en [www.amnesty.org/es/latest/news/2015/09/europe-dramatic-change-in-response-needed-to-tackle-refugee-crisis/](http://www.amnesty.org/es/latest/news/2015/09/europe-dramatic-change-in-response-needed-to-tackle-refugee-crisis/).

<sup>8</sup> Véase: [www.amnesty.org/es/latest/news/2016/03/eu-turkey-refugee-deal-a-historic-blow-to-rights/](http://www.amnesty.org/es/latest/news/2016/03/eu-turkey-refugee-deal-a-historic-blow-to-rights/).

han sido incorporadas en las legislaciones internas con mucha discrecionalidad, con un resultado de procedimientos y estándares de acogida tan dispares que convierten el futuro de las personas que acceden a la UE en una lotería.<sup>9</sup>

España no ha sido ajena a las políticas regresivas en materia de asilo y migración llevadas a cabo en el seno de la UE en estos últimos años. Amnistía Internacional y otras organizaciones que trabajan por los derechos de las personas refugiadas y solicitantes de asilo llevan años denunciando estas políticas.<sup>10</sup> La organización lamentó que la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria,<sup>11</sup> supusiese un retroceso en derechos e incrementase los obstáculos para acceder a la protección internacional, eliminando por ejemplo la figura de la petición de asilo en embajada.<sup>12</sup> Si bien la Ley introducía la figura del reasentamiento, y España es uno de los 15 países de la UE que ofrecen programas de este tipo, la respuesta ha sido extremadamente pobre; desde 2009, y al cierre de este informe, sólo se había reasentado a 208 personas refugiadas procedentes de Siria, Sudán, Eritrea y Etiopía. A este número habría que añadir el grupo de 500 personas formado por los presos cubanos y sus familias que fueron acogidos en España en 2010.<sup>13</sup> Por otro lado, hemos asistido a medidas que ponen en peligro el derecho que tienen las personas que huyen de violaciones de derechos humanos a acceder a protección, a través de la promulgación de una legislación que permite expulsiones masivas e indiscriminadas, o el traslado de la responsabilidad a terceros países, lo que es contrario al derecho internacional de los derechos humanos.<sup>14</sup> También se ha ahondado en políticas y prácticas que han supuesto un fuerte recorte en el acceso a derechos básicos para la población inmigrante.<sup>15</sup>

España tiene uno de los índices más bajos dentro de la UE, tanto de solicitudes de asilo como de reconocimiento de protección internacional. Sin embargo, la crisis en Oriente Medio, principalmente el conflicto en Siria, ha provocado que desde 2013 se haya producido un incremento de solicitudes de asilo, hasta el punto de que en ese año las 4.513 solicitudes de asilo revirtieron la tendencia bajista de los años anteriores, con un incremento de más de un 91,25% de solicitudes de asilo en España respecto a 2012.<sup>16</sup>

En 2015, 14.785 personas, de las cuales 5.785 mujeres, solicitaron asilo en España (del total de solicitantes, 5.725 tenían nacionalidad siria, y 2.275 eran mujeres). Sin embargo, este incremento no ha ido acompañado de una adecuada respuesta por parte de las autoridades. El personal de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), y concretamente el que se encarga de estudiar las peticiones de asilo, no fue reforzado hasta finales de 2015, lo que ha contribuido a grandes demoras, tanto para poder mantener una primera entrevista de asilo como para la resolución de las solicitudes, excediendo con creces los plazos previstos en la Ley.<sup>17</sup> A esto habría que añadir una decisión consciente de las autoridades de asilo de no estudiar muchas de las peticiones de protección internacional, a la espera de que la situación de los derechos humanos mejore en los países de origen, bajo el mal denominado “criterio de prudencia”. Así, personas procedentes de Mali, Ucrania o Territorios Palestinos Ocupados, entre otras, pueden ver su petición paralizada.<sup>18</sup> Amnistía

<sup>9</sup> La disparidad existente entre los distintos Estados de la Unión Europea se refleja en informes como: *Reception and Detention Conditions for Applicants for international protection in light of Fundamental Rights of the EU*, 2015, disponible en: <http://ecre.org/component/downloads/downloads/993.html>, o *Wrong Counts and closing doors, the reception of refugees and asylum seekers in Europe*, marzo de 2016, disponible en: [www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/aida\\_wrong\\_counts\\_and\\_closing\\_doors.pdf](http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/aida_wrong_counts_and_closing_doors.pdf).

<sup>10</sup> CEAR en su informe de 2014 hablaba de que sólo Alemania en 2013 recibió más solicitudes de asilo que España en diecinueve años. Disponible en: [www.cear.es/wp-content/uploads/2013/05/Informe-CEAR-2014.pdf](http://www.cear.es/wp-content/uploads/2013/05/Informe-CEAR-2014.pdf). En 2001, Amnistía Internacional, en el informe *El asilo en España: Una carrera de obstáculos*, ya lamentaba que el acceso a procedimientos de asilo era una carrera de obstáculos. Disponible en: [https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/Versión electrónica del Informe?CMD=VEROBJ&MLKOB=24850643535](https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/Versión%20electrónica%20del%20Informe?CMD=VEROBJ&MLKOB=24850643535)

<sup>11</sup> Véase: [www.boe.es/buscar/pdf/2009/BOE-A-2009-17242-consolidado.pdf](http://www.boe.es/buscar/pdf/2009/BOE-A-2009-17242-consolidado.pdf).

<sup>12</sup> Comentarios de Amnistía Internacional a la Ley Reguladora del Derecho de Asilo y Protección Subsidiaria. Disponible en: [https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI.exe/Derecho de Asilo?CMD=VEROBJ&MLKOB=32216470202](https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI.exe/Derecho%20de%20Asilo?CMD=VEROBJ&MLKOB=32216470202).

<sup>13</sup> Véase: [www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/amnistia-internacional-exige-a-rajov-que-cumpla-su-obligacion-de-acoger-a-miles-de-personas-refugi/](http://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/amnistia-internacional-exige-a-rajov-que-cumpla-su-obligacion-de-acoger-a-miles-de-personas-refugi/).

<sup>14</sup> Amnistía Internacional: *Miedo y vallas. Los planteamiento de Europa para contener a las personas refugiadas*. Disponible en: <https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI.exe/EUR03254415-26868?CMD=VEROBJ&MLKOB=34252450101>.

<sup>15</sup> Amnistía Internacional: *El laberinto de la exclusión sanitaria. Vulneración del derecho a la salud en las islas Baleares*. Disponible en: <https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI.exe/sanidad%20espa%C3%B1a?CMD=VEROBJ&MLKOB=32500201246>.

<sup>16</sup> *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2014*, p. 135. Disponible en: [www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario-Estadistico-2014\\_v201510.pdf/0c18a800-f7f7-405c-9155-7391633618c8](http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario-Estadistico-2014_v201510.pdf/0c18a800-f7f7-405c-9155-7391633618c8).

<sup>17</sup> Art. 19.7: seis meses, en caso de no haber resolución deberá informarse del motivo por escrito.

Internacional entrevistó a una persona de Mali que había solicitado asilo en diciembre de 2012, sin que hasta la fecha se hubiera resuelto su expediente.<sup>19</sup>

A los problemas derivados por no resolver con prontitud y con todas las garantías las solicitudes de asilo se une un modelo de acogida inadecuado, donde el incremento de la llegada de personas solicitantes de asilo ha revelado una falta de capacidad por parte del gobierno español de ofrecer una respuesta acorde a los estándares internacionales de derechos humanos y de la normativa de la Unión Europea. Así, por ejemplo, el Centro de Estancia Temporal de Melilla ha sido conocido en estos años por sus condiciones de hacinamiento. Mientras, en la península, los recursos existentes tampoco se han mostrado suficientes para dar una respuesta adecuada y duradera a todas las personas necesitadas de protección internacional, especialmente a las más vulnerables. Tras una primera acogida insuficiente en el tiempo, muchas de estas personas se encuentran sin ningún tipo de apoyo, en un procedimiento que se articula de espaldas a las comunidades autónomas y a las administraciones locales.

En marzo de 2016, España se comprometió ante la Comisión Europea a reasentar y reubicar a 17.337 personas necesitadas de protección internacional, procedentes principalmente del conflicto sirio, entre los años 2015 y 2017.<sup>20</sup> España debe además asegurar el acceso a procedimientos de asilo eficientes y con todas las garantías a las personas que llegan a sus fronteras y solicitan protección internacional. Para todas es fundamental que se garanticen condiciones dignas de acogida y se proporcionen perspectivas de integración en la sociedad española cuando obtienen la protección internacional, evitando que caigan en la exclusión social o vean como única alternativa realizar movimientos secundarios irregulares a otros países de la Unión Europea.

En este informe, Amnistía Internacional analiza el sistema de acogida español para las personas solicitantes de asilo, así como el grado de cumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones internacionales de derechos humanos, a la luz de los estándares internacionales y de las directivas europeas, especialmente en materia de acogida, que deberían haber sido ya incorporadas en su legislación. Amnistía Internacional concluye que España no es un país de acogida para los que huyen de violaciones de derechos humanos. Estos últimos años han evidenciado aún más la falta de políticas de asilo, incluyendo una adecuada acogida e integración, que puedan dar una respuesta adecuada y acorde a las obligaciones internacionales contraídas por España.

## METODOLOGÍA

Esta investigación se ha llevado a cabo entre septiembre de 2014 y enero de 2016, concentrándose los mayores esfuerzos en los últimos dos meses de investigación. Una delegación de Amnistía Internacional ha viajado en cuatro ocasiones a Melilla para visitar el Centro de Estancia Temporal (CETI), siendo la última en enero de 2016. En febrero de 2015 se realizó una visita y se recogieron testimonios en el CETI de Ceuta. En ambas ciudades se mantuvieron reuniones con miembros de organizaciones de defensa de las personas inmigrantes y solicitantes de asilo y una representante del ACNUR. Amnistía Internacional también ha visitado varios centros de acogida para solicitantes de asilo en Andalucía y Madrid, donde se ha entrevistado con sus trabajadores y trabajadoras y ha recabado testimonios de personas solicitantes de asilo.

En Madrid también se han realizado entrevistas con responsables y trabajadores de algunas de las entidades colaboradoras con la administración, y otras organizaciones en defensa de víctimas de trata y personas migrantes. En Barcelona la organización se entrevistó con un representante de la Red Asylcat. También se han mantenido encuentros con la Red Solidaria de Acogida.

<sup>18</sup> En su informe de 2015, la Defensora del Pueblo recoge que hay solicitudes que se han demorado hasta tres años de demandantes de asilo de Costa de Marfil y Mali, p. 290. Disponible en: [www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/02/Informe2015.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/02/Informe2015.pdf)

<sup>19</sup> Entrevista en Málaga con un ciudadano maliense en enero de 2016. Desde esa fecha, sin acceso ya a ningún tipo de ayuda como solicitante de asilo, vivía de trabajos temporales, a la espera de la resolución de su expediente.

<sup>20</sup> Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo. Primer informe sobre reubicación y reasentamiento, marzo de 2016. Disponible en: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160316/first\\_report\\_on\\_relocation\\_and\\_resettlement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160316/first_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf). Esta cifra es menor a la comprometida en un primer momento. En una carta con fecha de 14 de octubre de 2015, la Dirección de Asuntos Consulares informó a Amnistía Internacional de que el gobierno se había comprometido a reubicar a 20.780 personas. En una carta del director de Gabinete de la Presidencia del Gobierno de abril de 2016, el gobierno informaba a Amnistía Internacional de su compromiso para la reubicación y reasentamiento de sólo 17.337 personas.

Además de revisar las comparecencias realizadas ante el Parlamento español, durante la investigación Amnistía Internacional ha mantenido reuniones con responsables de la Dirección General de Inmigración (dependiente de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración), el Ministerio del Interior (incluyendo la Oficina de Asilo) y el Ministerio de Asuntos Exteriores. También se mantuvo una reunión con una representante de la Oficina del Defensor del Pueblo, el coordinador de Comité de Acogida de Refugiados de la Generalitat de Cataluña, la directora general de Inclusión Social de la Generalitat Valenciana, una trabajadora social del Ayuntamiento de Madrid y representantes de la Federación Española de Municipios y Provincias.

Durante la investigación se han realizado 82 entrevistas, casi todas individuales y alguna grupal, con personas refugiadas y solicitantes de asilo. De todas ellas, 23 eran mujeres y 9 eran menores no acompañados. Respecto a la nacionalidad, si bien la mayoría era de Siria (49), también se han recabado testimonios de personas de Ucrania (2), Marruecos (4), Líbano (1), Irak (1), Irán (1), Sudán (1), Palestina (12), Sri Lanka (2), Mali (1), Senegal (1), Afganistán (1), Colombia (3) y Venezuela (3).

Los nombres de las personas que aparecen en este informe han sido cambiados para preservar su identidad.

## 2. LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES Y REGIONALES DE DERECHOS HUMANOS

### DERECHO Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES

Existe un amplio consenso en la comunidad internacional de que los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y de que están interrelacionados. La dignidad humana precisa que se respeten, tanto por parte de los gobiernos, así como por otros agentes, todos los derechos de todas las personas; no puede haber prioridad más alta que garantizar que todas las personas vivan libres e iguales en dignidad y derechos.<sup>21</sup>

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, que entró en vigor en España en 1978<sup>22</sup> y que define la condición de refugiado y sus derechos y obligaciones, establece explícitamente que los derechos reconocidos en otros instrumentos internacionales de derechos humanos son aplicables a las personas refugiadas, sin que quepa ningún tipo de discriminación. Aunque no hay mención expresa a las personas que son solicitantes de asilo y no han sido formalmente reconocidas como refugiadas, ACNUR ha señalado que es extensible a las personas que solicitan protección internacional, ya que los instrumentos internacionales están dirigidos a la protección de la dignidad humana. Debe garantizarse el pleno disfrute de los derechos civiles y políticos, y de los derechos económicos, sociales y culturales, tal y como se recoge en los principales tratados internacionales y regionales de derechos humanos que han sido firmados y ratificados por España.<sup>23</sup>

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)<sup>24</sup> obliga a los Estados a garantizar el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia, así como el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental.<sup>25</sup> Para ello, los Estados Parte han de adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar la efectividad de estos derechos, proveyendo asistencia para aquellos que no pueden ser autosuficientes. En concreto, debe adoptar medidas para luchar contra la pobreza y la exclusión social y prestar servicios sociales de apoyo.<sup>26</sup> Los criterios de suficiencia de estas prestaciones deben revisarse periódicamente, para asegurarse de que las personas pueden costearse los bienes y los servicios que necesitan para ejercer los derechos reconocidos en el Pacto.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante Comité DESC) ha considerado que el Pacto obliga a los Estados a garantizar el disfrute de los derechos contemplados sin discriminación, entendiéndose por tal cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferente que se base en motivos prohibidos. Así, no puede limitarse el disfrute de los derechos reconocidos en función de la nacionalidad de la persona. Los derechos reconocidos son por lo tanto aplicables a todas las personas, incluidas las no nacionales, como refugiados, solicitantes de asilo, apátridas, trabajadores migratorios y víctimas de la trata internacional, independientemente de su condición jurídica y de la documentación que posean. El principio de igualdad constituye una obligación de efecto inmediato e implica no sólo la obligación de no discriminar, sino que los Estados deben priorizar la protección de los grupos más vulnerables y garantizar

<sup>21</sup> Amnistía Internacional: *Derechos Humanos para la Dignidad Humana. Una introducción a los derechos económicos, sociales y culturales*. Disponible en <http://amnistiainternacional.org/publicaciones/42-derechos-humanos-para-la-dignidad-humana-una-introduccion-a-los-derechos-economicos-sociales-y-culturales.html>

<sup>22</sup> Adoptada el 28 de julio de 1951 y ratificada por España el 22 de junio de 1978. Disponible en: <http://www.acnur.org/Pdf/0209.pdf?view=1>.

<sup>23</sup> La Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el Convenio contra la Tortura, la Convención Internacional sobre toda forma de Discriminación Racial, la Convención sobre los Derechos del Niño o el Convenio contra la Tortura protegen también los derechos de las personas refugiadas y solicitantes de asilo. A nivel regional en el ámbito europeo, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea.

<sup>24</sup> Véase: [www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx](http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx). Ratificado por España el 13 de abril de 1977. Disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1977-10734](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1977-10734).

<sup>25</sup> *Ibid.*, art. 11.

<sup>26</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general n.º 19, El derecho a la Seguridad Social, E/C.12/GC/19, 4 febrero de 2008. Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25.

el acceso al disfrute de los derechos.<sup>27</sup> Los niños y las niñas, incluidos los indocumentados, tienen derecho a recibir una educación, una alimentación adecuada y una atención sanitaria asequible.<sup>28</sup>

El deber de proteger los derechos humanos es absoluto para los Estados, salvo aquellos casos en que puedan ser limitados por la declaración del estado de emergencia. El Comité DESC ha subrayado que los Estados tienen obligaciones no derogables de asegurar como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto, lo que incluye el acceso a los centros, bienes y servicios de salud sobre una base no discriminatoria, en especial por lo que respecta a los grupos en situación de vulnerabilidad; el acceso a una alimentación básica que sea nutritiva, adecuada y sana; el acceso a una vivienda y unas condiciones sanitarias óptimas, así como a un suministro de agua limpia potable; y de medicamentos esenciales.<sup>29</sup> Los Estados tienen la obligación de dar los pasos necesarios para su realización, mediante la adopción de medidas que deben ser deliberadas, concretas y orientadas a la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto, hasta el máximo de los recursos de que se disponga.<sup>30</sup>

Tanto el Comité DESC como los demás comités que interpretan y vigilan la correcta aplicación de los tratados internacionales, a través de sus informes y observaciones, han dejado patentes las obligaciones de los Estados para con los solicitantes de asilo y migrantes.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (en adelante Comité CEDAW, por sus siglas en inglés) indica la obligación de los Estados de velar por que las mujeres no sean objeto de discriminación durante todo el proceso de asilo y desde el momento de su llegada a las fronteras. Las mujeres solicitantes de asilo tienen derecho a recibir un trato no discriminatorio, respetuoso y digno en todo momento durante el procedimiento de asilo y después del mismo, así como en el proceso de búsqueda de soluciones duraderas una vez que el Estado receptor les ha concedido el asilo.<sup>31</sup> Así, es responsable entre otras cosas de garantizar, sin discriminación alguna, el derecho a alojamiento, educación, atención médica y otras formas de asistencia, y los servicios sociales que contemplen las necesidades especiales de las mujeres. Además, hay que procurarles medios adecuados de subsistencia y oportunidades de empleo.<sup>32</sup>

## DERECHO Y ESTÁNDARES REGIONALES

A nivel regional en el ámbito europeo, el Consejo de Europa recuerda que las personas migrantes (incluyendo migrantes irregulares y solicitantes de asilo) deben ser tratadas con pleno respeto a su dignidad humana,<sup>33</sup> lo que implica proveerlas de asistencia social y médica. La vulnerabilidad de ciertos grupos, como menores no acompañados, mujeres, víctimas de tortura, violencia sexual o trata, así como personas con algún tipo de discapacidad física o mental, debe ser considerada en todo momento, teniendo en cuenta también los instrumentos de derechos humanos específicos aplicables a estas personas.<sup>34</sup> El Comité Europeo de Derechos Sociales recuerda que cuando la dignidad humana está en juego, las restricciones de ámbito personal no pueden ser tenidas en cuenta para privar a las personas, incluso en situación irregular, de los más básicos derechos contenidos en la Carta Social Europea, ni para perjudicar sus derechos fundamentales, como por ejemplo el derecho a la vida, la integridad física o la dignidad, por lo que la ayuda social de emergencia debe ser prestada a todas las personas, sin excepción.<sup>35</sup>

El Convenio Europeo de Derechos Humanos es aplicable a todas las personas que se encuentran bajo la jurisdicción de un Estado Parte, incluyendo las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. Aunque dicho texto legal no incorpora el concepto de “dignidad humana” en ninguna de sus disposiciones, el Tribunal de Derechos Humanos (TEDH) sí lo ha

<sup>27</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general n.o 3. E/1991/23 (1990).

<sup>28</sup> Comentario General 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (E/C.12/GC/20), 2 de julio de 2009, párr. 30.

<sup>29</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general n.o 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud.

<sup>30</sup> CPIDESC. Observación General n.o 3 (E/C.12.1990/SR).

<sup>31</sup> Comité para la Eliminación de Discriminación contra la Mujer. Observación general n.o 32 sobre las dimensiones de género del estatuto de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres (CEDAW/C/GC/32), de 14 de noviembre de 2014, párr. 24.

<sup>32</sup> *Ibid.*, párr. 33.

<sup>33</sup> Council of Europe, Standards and Guidelines in the Field of Human Rights Protection of Irregular Migrants, párr. 3. Disponible en: <http://fra.europa.eu/fraWebsite/frc2011/docs/CoE-standards-hr-protection-irreg-migrants.pdf>.

<sup>34</sup> *Ibid.*, párr. 4.

<sup>35</sup> European Committee of Social Rights: Conference of European Churches (CEC) v. the Netherlands. Complaint n.o 90/2013, Decision adopted 1 July 2014.

desarrollado a través de su múltiple jurisprudencia, especialmente en referencia a la prohibición de la tortura y el trato cruel, inhumano y degradante del artículo 3 del Convenio.<sup>36</sup>

Si bien el TEDH ha considerado que del Convenio no emana una obligación para los Estados de entregar una vivienda,<sup>37</sup> ni una obligación general de facilitar asistencia financiera que permita a las personas refugiadas y solicitantes de asilo mantener un concreto nivel de vida,<sup>38</sup> sí reconoce que, una vez en vigor las directivas en materia de asilo de la UE, existe una obligación en derecho positivo consistente en acoger a las personas refugiadas y solicitantes de asilo y proveer de condiciones materiales decentes a las personas solicitantes de asilo empobrecidas.<sup>39</sup> El Tribunal considera que la persona solicitante de asilo pertenece a un grupo particularmente vulnerable y desfavorecido, y por lo tanto necesitado de especial protección.<sup>40</sup> Así, este tribunal no descarta que un Estado pueda vulnerar el Convenio en el caso de que una persona, que dependa totalmente del mismo para su subsistencia, se haya encontrado con la indiferencia total por parte de ese Estado, pese a encontrarse en una situación de seria privación incompatible con la dignidad humana.<sup>41</sup>

## EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

El concepto de dignidad humana, intrínsecamente ligado al reconocimiento de los derechos humanos inherentes a todas las personas, aparece de manera explícita en el Título I de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.<sup>42</sup> La dignidad humana es inviolable, debe ser protegida y respetada, lo que incluye una obligación negativa del Estado de no intervenir en su derecho y una obligación positiva para que su dignidad no se vea comprometida. La Carta garantiza el derecho de asilo, dentro del respeto de la Convención de Ginebra y su Protocolo.<sup>43</sup> Los Estados miembros deben asegurar el pleno efecto de la Ley de la UE, asegurando que los procedimientos judiciales nacionales garanticen que los derechos sustantivos previstos en la misma son recogidos. Asimismo, la Carta también reconoce el derecho de acceso a los servicios sociales, el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todas aquellas personas que no dispongan de recursos suficientes, con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, y el derecho a beneficiarse de la atención sanitaria en las condiciones establecidas por las legislaciones y prácticas nacionales.<sup>44</sup>

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha contribuido mediante su jurisprudencia a establecer la necesidad de respetar los derechos fundamentales de todas las personas, incluyendo también a las refugiadas y solicitantes de asilo. En la misma línea que la mantenida por el TEDH, el TJUE considera que han de garantizarse condiciones de acogida dignas a las personas solicitantes de asilo desde el mismo momento de la presentación de la solicitud,<sup>45</sup> hasta el punto de que a la hora de proceder el Estado responsable al estudio de una solicitud de asilo en virtud del Reglamento de Dublín, los Estados no pueden ignorar que las deficiencias sistemáticas del procedimiento de asilo y de las condiciones de acogida constituyen motivos serios y acreditados para creer que el solicitante correrá un riesgo real de ser sometido a tratos inhumanos.<sup>46</sup> En el asunto *Saciri y otros*,<sup>47</sup> el tribunal expone que la finalidad de la Directiva de acogida,<sup>48</sup> así como el respeto de los derechos fundamentales y, en particular, las exigencias del art. 1 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, se oponen a que un solicitante de asilo sea privado tras la presentación de la solicitud, aunque sea de manera temporal, de la protección de

<sup>36</sup> Convenio Europeo de Derechos Humanos: "Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes", art. 3: [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SPA.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf).

<sup>37</sup> *STEDH Chapman v. Reino Unido*, párr. 99.

<sup>38</sup> *Muslim v. Turquía*, párr. 85.

<sup>39</sup> *MSS v. Bélgica*, párr. 250.

<sup>40</sup> *Ibíd.*, párr. 251.

<sup>41</sup> Véase, por ejemplo, *O'Rourke v. Reino Unido*; *Budina v. Rusia*; *MMS v. Bélgica*, párr. 253.

<sup>42</sup> Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (ref.) art. 1: "La dignidad humana es inviolable. Será respetada y protegida".

<sup>43</sup> Art. 18.

<sup>44</sup> Arts. 34 y 35.

<sup>45</sup> *Cimade y GISTI*. Sentencia de 27 de septiembre de 2012, en el asunto C-179/11.

<sup>46</sup> *NS y otros*. Sentencia del TJUE de 21 diciembre 2011. Asuntos acumulados C-411/10 y C-493/10.

<sup>47</sup> *Fedasil (Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers) contra Selver Saciri y otros*. Sentencia del TJUE de 27 de febrero de 2014, en el asunto C-79/13.

<sup>48</sup> *Ibíd.* En el caso concreto de esta sentencia, el TJUE se refiere a la Directiva 2003/9/CE, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros.

las normas mínimas establecidas por esta directiva.<sup>49</sup> Pese a que la cuantía de la ayuda económica es determinada por cada Estado, ésta debe ser suficiente para garantizar atención sanitaria y un nivel de vida digno que permita subsistir a las personas solicitantes de asilo.<sup>50</sup> Las condiciones materiales deben estar adaptadas a la situación de personas con necesidades particulares, por lo que las asignaciones deben ser suficientes para mantener la unidad familiar y proteger el interés superior del menor.<sup>51</sup>

La creación de un sistema común de asilo y la armonización de las legislaciones de los países miembros se convirtió en uno de los principales objetivos de la Unión Europea a partir de 1999.<sup>52</sup> Con el ánimo de evitar movimientos secundarios, la Comisión Europea ha considerado que “la política de asilo no debe ser una lotería. Los Estados miembros tienen la responsabilidad colectiva de acoger a los solicitantes de asilo en condiciones dignas, asegurando que se les dispensa un trato equitativo y que su caso se examina con arreglo a normas uniformes que garanticen un resultado similar con independencia del lugar de presentación de la solicitud”.<sup>53</sup> Son varias las directivas emanadas desde la UE, con el propósito de tener criterios uniformes para la determinación del estatuto de refugiado u otras formas de protección internacional, sobre los procedimientos aplicables y sobre los derechos de las personas solicitantes de asilo, garantizando la existencia de normas mínimas de acogida que garanticen la igualdad de trato.

Dentro del primer paquete para la consecución de una política común de asilo, en 2003 se aprobó una Directiva para la acogida de personas que solicitan protección internacional<sup>54</sup> con el objetivo de fijar unos criterios mínimos en materia de recepción de personas solicitantes de asilo. En 2004, se adoptó otra Directiva sobre normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados.<sup>55</sup> Estos estándares mínimos, que pueden ser mejorados por los Estados miembros, han de observar y garantizar los derechos reconocidos en la Carta de Derechos Fundamentales, en especial el pleno respeto a la dignidad humana,<sup>56</sup> sin olvidar que la normativa europea se enmarca y debe ser interpretada conforme a las obligaciones internacionales contraídas por los Estados miembros de la UE.

Ante la constatación de los escasos avances en materia de armonización de las políticas de asilo, y dentro de la segunda fase de construcción de este Sistema Europeo Común de Asilo,<sup>57</sup> en 2011 se produce una revisión de la Directiva sobre los requisitos del asilo<sup>58</sup> cuyo principal objetivo es asegurar que los Estados miembros aplican criterios comunes para la identificación de personas necesitadas de protección internacional y conceden un nivel mínimo de prestaciones para estas personas.<sup>59</sup> Para garantizar el cumplimiento de los derechos y el ejercicio efectivo de las prestaciones es necesario tener en cuenta sus necesidades específicas y los retos particulares de integración a los que se enfrentan.<sup>60</sup> A efectos de

<sup>49</sup> *Ibid.*, párr. 35.

<sup>50</sup> *Ibid.*, párr.40.

<sup>51</sup> *Ibid.*, párr. 41.

<sup>52</sup> Véase, por ejemplo, Council of the EU, The Stockholm Programme. Doc 17024/2009. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las disposiciones sobre asilo son el art. 78, que prevé el establecimiento de un sistema común de asilo, y el art. 80, sobre los principios de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros.

<sup>53</sup> Véase: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas\\_factsheet\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_es.pdf).

<sup>54</sup> Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se aprueban las normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros.

<sup>55</sup> Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional, y al contenido de la protección concedida.

<sup>56</sup> Considerando (5): la Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en especial por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En particular, la presente Directiva pretende garantizar el pleno respeto de la dignidad humana, así como promover la aplicación de los arts. 1 y 18 de la mencionada Carta.

<sup>57</sup> Aprobado en el Programa de Estocolmo en 2009 (2010-2014).

<sup>58</sup> Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a la protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida.

<sup>59</sup> *Ibid.*, considerando (12).

<sup>60</sup> *Ibid.*, considerando (41).



prevenir las penalidades sociales, en el ámbito de la asistencia social procede la concesión no discriminatoria de las prestaciones sociales y de las medidas de subsistencia adecuadas.<sup>61</sup>

En 2013, y también para paliar las grandes disparidades que siguen produciéndose entre los distintos Estados de la UE en materia de primera acogida,<sup>62</sup> se revisa la Directiva de condiciones de acogida,<sup>63</sup> con el objetivo de garantizar un nivel de vida digno en línea con los estándares internacionales de derechos humanos.<sup>64</sup> Se subraya la obligación de los Estados de velar por el cumplimiento íntegro de los principios del interés superior del menor y de la unidad familiar, de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos.<sup>65</sup> La directiva también obliga a los Estados miembros a priorizar la acogida de las personas con necesidades especiales, respondiendo a sus necesidades particulares. A pesar de que la directiva contempla la posibilidad de detención de solicitantes de asilo, exige que nadie pueda ser privado de libertad por el mero hecho de solicitar protección internacional, y que dentro del respeto a su dignidad se establezcan los procedimientos administrativos adecuados para garantizar que el internamiento, si se produce, sea por el mínimo tiempo posible.<sup>66</sup> Lamentablemente, los amplios criterios permitidos por la directiva para poder decretar el internamiento cuestionan la naturaleza de la excepcionalidad de esta figura.<sup>67</sup>

A pesar de estas directivas, el Sistema Europeo Común de Asilo está lejos de ser real.<sup>68</sup> La protección y las condiciones de asilo facilitadas a las personas que acceden a la UE siguen siendo una lotería según el país donde se solicite protección internacional. Tampoco se está garantizando que los Estados de la UE cumplan con sus obligaciones emanadas del derecho internacional de los derechos humanos, más bien al contrario. En los últimos años se han incrementado los esfuerzos para impedir que las personas que huyen de violaciones de derechos humanos puedan acceder a territorio europeo.<sup>69</sup>

<sup>61</sup> *Ibid.*, considerando (45).

<sup>62</sup> A través de varios estudios comparativos entre varios países, se pudo comprobar que había grandes disparidades en las condiciones de acogida entre los diferentes Estados miembros de la UE. European Commission Report on the Application of the Directive 2003/9/EC of 27 January 2003. Odysseus Academic Network, Comparative Overview of the Implementation of the Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers in the EU Member States 2006 (Implementation overview). Disponible en: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/pdf/odysseus\\_synthesis\\_report\\_2007\\_en\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/pdf/odysseus_synthesis_report_2007_en_en.pdf).

<sup>63</sup> Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban las normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo de protección internacional (texto refundido).

<sup>64</sup> *Ibid.*, considerando (11).

<sup>65</sup> *Ibid.*, considerando (9). Ahora bien, varias organizaciones de derechos humanos han cuestionado la definición de familia que se establece en la directiva, ya que deja fuera aquellas que han podido formarse por el camino y no contempla la familia extensa en línea con la Convención sobre los Derechos del Niño. Véase, por ejemplo, UHNCR Comments on the European Commission's amended recast proposal for a Directive of the European Parliament and the Council laying down standards for the reception of asylum-seekers (COM (2011) 320 final, 1 June 2011). Disponible en: <http://www.unhcr.org/513da1cc9.pdf>.

<sup>66</sup> *Ibid.*, considerandos (15) (16) (17) y (18), y también arts. 8, 9, 10 y 11.

<sup>67</sup> Comments from the European Council of Refugees and Exiles to the European Commission Proposal to Recast the Reception Conditions Directive, disponible en: [www.ec-re.org/component/downloads/downloads/302.html](http://www.ec-re.org/component/downloads/downloads/302.html), y UNHCR Comments on the European Commission's amended recast proposal for a Directive of the European Parliament and the Council laying down standards for the reception of asylum-seekers (COM (2011) 320 final, 1 June 2011), disponible en: [www.unhcr.org/513da1cc9.html](http://www.unhcr.org/513da1cc9.html).

<sup>68</sup> El 23 de septiembre de 2015, la Comisión Europea anunció 40 decisiones de infracción contra varios Estados miembros por no aplicar plenamente la legislación del Sistema Europeo Común de Asilo, entre los cuales también se encuentra España. Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5699\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5699_es.htm).

<sup>69</sup> Véase, por ejemplo: *Miedo y vallas: Los planteamientos de Europa para contener a las personas refugiadas*, disponible en: [www.amnesty.org/es/documents/eur03/2544/2015/es/](http://www.amnesty.org/es/documents/eur03/2544/2015/es/). Para más información sobre las preocupaciones de Amnistía Internacional, véase: [www.sos-europe-amnesty.eu/](http://www.sos-europe-amnesty.eu/).

### 3. MARCO NORMATIVO ESPAÑOL SOBRE LA ACOGIDA DE PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO

España está obligada a proteger los derechos humanos consagrados en los instrumentos y estándares internacionales de todas las personas que se encuentran en su territorio o bajo su jurisdicción, sin ningún tipo de discriminación.<sup>70</sup> También está obligada a transponer e incorporar en la legislación nacional los derechos de las personas que solicitan protección internacional, contemplados en las directivas europeas.<sup>71</sup> Al cierre de este informe, ninguna de las directivas pertenecientes a la Segunda Fase del Sistema Europeo Común de Asilo han sido incorporadas en el sistema jurídico español, a pesar de haber expirado el plazo para ello.<sup>72</sup> Sin embargo, aunque no se hayan incorporado las directivas, las obligaciones contenidas en las mismas son jurídicamente vinculantes para España.

La Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria,<sup>73</sup> deroga la Ley de 1984.<sup>74</sup> La nueva ley nace, según el legislador, ante la necesidad de adaptar la legislación española a la normativa europea en esta materia.<sup>75</sup> Su disposición adicional tercera dispone que el gobierno, en el plazo de seis meses, dicte un reglamento de desarrollo de la Ley. Seis años después, la Ley sigue sin contar con un reglamento que la desarrolle, y no incorpora las directivas europeas de la Segunda Fase del Sistema Europeo Común de Asilo. El pasado mes de septiembre de 2015, la Comisión Europea informó de su intención de iniciar un procedimiento de infracción<sup>76</sup> ante la falta de respuesta de España sobre la implementación de la Directiva sobre requisitos de asilo (2011/95/UE), cuyo plazo de transposición finalizó en diciembre de 2013. De la misma forma, ha dirigido sendas cartas de emplazamiento en relación a la transposición de la Directiva revisada de procedimientos de asilo (3013/32/UE) y de la Directiva sobre condiciones de acogida (2013/33/UE), cuyo plazo de transposición finalizaba el pasado 20 de julio.<sup>77</sup>

Ni la Ley 5/1984,<sup>78</sup> que regulaba por primera vez el derecho de asilo recogido en la Constitución española,<sup>79</sup> ni su reglamento de desarrollo de 1985<sup>80</sup> 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,<sup>81</sup> ni la Ley ni su nuevo desarrollo reglamentario de 1995<sup>82</sup> tampoco establecían un sistema de acogida para los solicitantes de asilo. Es sólo en 2005 —y tras su modificación a través del Reglamento de aplicación de la Ley de Extranjería<sup>83</sup>— cuando el Reglamento de asilo introduce la posibilidad de que los solicitantes puedan beneficiarse, siempre que se carezca de medios

<sup>70</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1980.

<sup>71</sup> Art. 288 y concordantes TFUE.

<sup>72</sup> La Comisión Europea anunció un procedimiento de infracción contra España por no haber comunicado la transposición de la Directiva sobre los requisitos del asilo (2011/95/UE), cuyo plazo de transposición expiró el 21 de diciembre de 2013. También anunció el envío de una carta de emplazamiento para que informe de las medidas nacionales adoptadas para transponer plenamente la Directiva revisada sobre los procedimientos de asilo (2013/32/UE) y de la Directiva sobre las condiciones de acogida (2013/33/UE) actualizada, que establece una serie de normas mínimas comunes para la acogida de los solicitantes de protección internacional en los Estados miembros, cuyo plazo de transposición expiró el pasado 20 de julio de 2015.

<sup>73</sup> Véase: [www.boe.es/buscar/pdf/2009/BOE-A-2009-17242-consolidado.pdf](http://www.boe.es/buscar/pdf/2009/BOE-A-2009-17242-consolidado.pdf)

<sup>74</sup> Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.

<sup>75</sup> Con esta reforma se adapta la legislación española a la Directiva 2004/83/CE por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para “el reconocimiento y estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional”, la Directiva 2005/85/CE sobre “normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiados” y el capítulo V de la Directiva 2003/86/CE sobre “el derecho de reagrupación familiar relativo a los refugiados”.

<sup>76</sup> Véase: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5699\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5699_es.htm).

<sup>77</sup> Véase: <http://acnur.es/noticias/noticias-de-espana/2161-2015-07-21-13-17-54>.

<sup>78</sup> La Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y la condición de refugiado (derogada en 2009), no contiene ninguna disposición detallada sobre las ayudas a las que tienen derecho las personas solicitantes de asilo.

<sup>79</sup> Art. 13.4 de la CE: “La ley establecerá los términos en los que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España”.

<sup>80</sup> El reglamento aprobado por el Real Decreto 511/1985, de 20 de febrero, reconoce en su art. 8 de manera genérica la posibilidad de otorgar ayudas económicas y la prestación de servicios sociales, sanitarios, farmacéuticos, educativos y culturales, supeditados a la disponibilidad por parte del Estado y a la justificación de carencia de medios por parte del solicitante.

<sup>81</sup> Ley 9/1994, de 19 de mayo, de modificación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y la condición de refugiado.

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 del solicitante.<sup>84</sup>

En su reforma en 2009, la nueva Ley de Asilo recoge por primera vez el derecho de las personas solicitantes a recibir prestaciones sociales específicas, en los términos que previstos en esta Ley,<sup>85</sup> con la obligación paralela por parte de la administración de proporcionar, cuando carezcan de recursos económicos, los servicios sociales y de acogida necesarios para asegurar la satisfacción de sus necesidades en condiciones de dignidad.<sup>86</sup> Sin embargo, la Ley deja para el reglamento, que transcurridos más de seis años aún no ha sido aprobado, el desarrollo de estos preceptos, así como de los programas específicos para las personas solicitantes de asilo. La Ley también recoge la posibilidad de acceso a programas específicos de ayuda e integración para las personas que hayan obtenido protección internacional.<sup>87</sup>

Ante el vacío en la Ley y la ausencia del reglamento, a lo largo de estos años se ha ido desarrollando un sistema de acogida mediante normas de menor rango emanadas desde el Ministerio de Empleo y Seguridad Social,<sup>88</sup> principalmente a través de una Orden Ministerial de 1989 que se desarrolla a través de una Resolución en 1998. Éstas son, por lo tanto, las que conforman la normativa mediante la cual se establece el sistema de acogida para las personas solicitantes de asilo en España, que en la actualidad depende de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

La Orden Ministerial de 1989 recoge por primera vez la creación de centros de acogida para solicitantes de asilo,<sup>89</sup> “en base a la realidad social que demuestra que las personas que solicitan asilo y refugio precisan, en su mayor parte, de servicios sociales que afectan a aspectos fundamentales de la persona, tales como la subsistencia y la integración social”. Los centros de acogida se configuran como establecimientos públicos destinados a prestar alojamiento, manutención y asistencia psicosocial urgente y primaria, así como los servicios sociales encaminados a facilitar la convivencia e integración de las personas que solicitan protección internacional y carezcan de medios económicos para atender sus necesidades o las de su familia.<sup>90</sup> Dicha orden establece una serie de requisitos para que, siempre que haya disponibilidad, las personas beneficiarias puedan ingresar en los centros.<sup>91</sup> El tiempo de estancia previsto es de seis meses, siempre que no haya una resolución anterior a ese plazo del expediente administrativo de asilo. La estancia puede prorrogarse de manera excepcional por razones de probada necesidad, sin que la prórroga pueda superar el tiempo de tramitación del expediente de solicitud de asilo.<sup>92</sup> Asimismo, la Orden Ministerial contempla la colaboración con

<sup>82</sup> Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo.

<sup>83</sup> El 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 los solicitantes de asilo en los Estados miembros.

<sup>84</sup> El art. 15.1 establece que los solicitantes de asilo, una vez admitida a trámite su solicitud, y siempre que carezcan de medios económicos, podrán beneficiarse de servicios sociales, educativos y sanitarios prestados por las autoridades competentes. En su apartado 3 se posibilita esta ayuda al principio de la presentación de la solicitud en aquellos casos de familias monoparentales, ancianos, minusválidos y otros grupos vulnerables de población. El art. 30 recoge que si el refugiado careciese de trabajo o medios económicos para atender sus necesidades y las de su familia, podrá beneficiarse de lo previsto en el art. 15 de este reglamento y de los programas generales o especiales que se establezcan con la finalidad de facilitar su integración.

<sup>85</sup> Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Art. 18. g).

<sup>86</sup> *Ibid.*, arts. 30 a 33.

<sup>87</sup> *Ibid.*, art. 36.

<sup>88</sup> En 1988 se crea el Ministerio de Asuntos Sociales, que se refunde con el Ministerio de Trabajo en 1996 y pasa a llamarse Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. A lo largo de los años ha sufrido varios cambios en su denominación. Así, en 2004, pasó a llamarse Ministerio de Trabajo, Inmigración y Emigración. El 22 de diciembre de 2011 volvió a cambiar su nombre pasando a ser Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

<sup>89</sup> Orden Ministerial de 13 de enero de 1989 del Ministerio de Asuntos Sociales: [www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1989-2449](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1989-2449) (visitado el 19 de enero de 2015).

<sup>90</sup> *Ibid.*, art. 1.

<sup>91</sup> *Ibid.*, art. 4.

<sup>92</sup> *Ibid.*, art. 5.2.

instituciones o entidades que desarrollen programas con personas refugiadas, mediante convenios de coordinación, colaboración y consulta.<sup>93</sup>

Habrá que esperar nueve años para que la Orden Ministerial de 1989 sea desarrollada a través de una Resolución de la Dirección General del desaparecido Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO) en 1998,<sup>94</sup> y para la aprobación del Estatuto Básico de los Centros de Acogida de los Refugiados. Al igual que la orden, esta resolución se enfoca en la atención inmediata de aspectos de primera necesidad, como son el alojamiento y la manutención, y reconoce explícitamente la necesidad de disponer de recursos apropiados y especializados para la atención de este colectivo. La resolución, además de desarrollar aspectos relativos al funcionamiento y la organización de los Centros de Acogida para Refugiados (CAR), establece cuáles son los requisitos que deben reunir las personas que quieren ser beneficiarias y proporciona un listado de los colectivos que, careciendo de recursos, tienen derecho a acceder con carácter prioritario.<sup>95</sup>

A las 416 plazas ofertadas por los cuatro centros de titularidad pública<sup>96</sup> se han añadido las plazas de las organizaciones no gubernamentales que colaboran con la administración, que al cierre de este informe se cuantificaban en 1.418.<sup>97</sup> Sólo estas últimas han incrementado, sobre todo desde finales de 2015,<sup>98</sup> mientras el número de plazas de titularidad pública ha permanecido estable desde la creación de los centros.

Además de la posibilidad de residir en los centros, las personas solicitantes de asilo pueden recibir ayudas económicas complementarias que se establezcan reglamentariamente.<sup>99</sup> Ante la falta de desarrollo reglamentario, en 2001 se aprueba una Orden Ministerial<sup>100</sup> que fija las cuantías económicas para los usuarios de los centros. Esta orden es derogada por el Real Decreto de 2006,<sup>101</sup> aún en vigor. Ambos tienen como objetivo regular la concesión directa de subvenciones públicas a las personas beneficiarias en los centros de acogida, con un carácter complementario respecto de los servicios desarrollados en los mismos.<sup>102</sup> 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 privados.<sup>103</sup> Las ayudas económicas están destinadas a gastos personales de primera necesidad: transporte, ropa, etc. Deben ser solicitadas por la persona interesada mientras dure la estancia en el centro, y mediante una declaración expresa de carecer de medios propios.<sup>104</sup> Su concesión y cuantía vendrá determinada en función de la situación personal, familiar y social, así como del grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos en su programa de integración. Igualmente, se condiciona a la existencia de crédito suficiente para el ejercicio del que se trate.<sup>105</sup> Sobre la base de este Real Decreto, se han ido actualizando las cuantías de ayudas ofertadas a las personas solicitantes de asilo hasta la actualidad.<sup>106</sup>

<sup>93</sup> *Ibid.*, art. 6.

<sup>94</sup> Resolución de 6 de julio de 1998, de la Dirección General del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, por la que se aprueba el Estatuto Básico de los Centros de Acogida a Refugiados del IMSerso y se desarrolla la Orden de 13 de enero de 1989, sobre centros de acogida a refugiados.

<sup>95</sup> Así, parejas con hijos menores, familias monoparentales, personas con situación de alto riesgo en su país de origen, personas con alto riesgo psicosocial, personas con enfermedades crónicas y que no requieren de atención especial. Personas que forman parte de programas especiales aprobados por el gobierno español.

<sup>96</sup> La red pública cuenta con cuatro centros, dos en Madrid (Alcobendas y Vallecas), uno en Sevilla y otro en Valencia (Mislata). Información sobre las plazas proporcionada en febrero de 2016 por la Dirección General de Migraciones.

<sup>97</sup> A 5 de febrero de 2016.

<sup>98</sup> Además de las organizaciones que tradicionalmente han tenido una red de plazas para personas solicitantes de asilo y refugiadas: Cruz Roja, CEAR y ACCEM, en estos últimos meses se han incorporado para proporcionar acogida otras organizaciones como CEPAIM, la Merced Migraciones, MPDL o Dianova.

<sup>99</sup> Resolución de 6 de julio de 1998, de la Dirección General del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, por la que se aprueba el Estatuto Básico de los Centros de Acogida a Refugiados del IMSERSO y se desarrolla la Orden de 13 de enero de 1989, sobre centros de acogida a refugiados, art. 19 m).

<sup>100</sup> Orden de 18 de septiembre de 2001, por la que se regulan las ayudas económicas a los beneficiarios de los Centros de Acogida a Refugiados del IMSerso.

<sup>101</sup> Real 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.

<sup>102</sup> *Ibid.*, art. 1.

<sup>103</sup> *Ibid.*, art. 3.

<sup>104</sup> *Ibid.*, art. 7.

<sup>105</sup> *Ibid.*, art. 8.

<sup>106</sup> Puede ser consultado en: [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Subvenciones/AreaIntegracion/proteccion\\_internacional/manuales\\_comunes\\_gestion/index.html](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Subvenciones/AreaIntegracion/proteccion_internacional/manuales_comunes_gestion/index.html).

Junto a las plazas destinadas para las personas que solicitan asilo, a través de un programa denominado de Ayuda Humanitaria,<sup>107</sup> se crea también un número de plazas para personas migrantes en situación de vulnerabilidad por deterioro físico y carencia de apoyos y medios económicos, que llegan a las costas o forman parte de asentamientos que comporten graves riesgos sociales o sanitarios y que precisen de actuaciones inmediatas. En este programa, que también depende de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, se ubican las plazas de los Centros de Estancia Temporal (CETI) de Ceuta y Melilla, a las que hay que sumar las plazas gestionadas por organizaciones no gubernamentales especializadas y subvencionadas por la administración.<sup>108</sup> Las entidades que colaboran en la acogida de personas solicitantes de asilo también gestionan plazas bajo este programa.

<sup>107</sup> El Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 recoge en sus artículos 264, 265 y 266 el establecimiento, funcionamiento y requisitos para el ingreso en una Red Pública de Centros de Migraciones.

<sup>108</sup> Véase: <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/atencionhumanitaria/servicios/index.html>.

## 4. ESPAÑA: QUIENES SOLICITAN ASILO NO SON BIENVENIDOS

Como se ha expuesto en el apartado anterior, Amnistía Internacional observa que aunque la Ley de Asilo recoge el derecho de las personas que solicitan asilo a recibir prestaciones sociales específicas, y la administración debe facilitar los servicios sociales y de acogida para satisfacer sus necesidades en condiciones de dignidad, su concreción y desarrollo se quedan a expensas de un reglamento inexistente. Ante la ausencia de dicho reglamento, es necesario acudir a normativa secundaria, concretamente a los pliegos de condiciones para las subvenciones y los protocolos de actuación dirigidos a las entidades colaboradoras con la administración, para poder conocer cómo se articula el sistema de acogida español, lo que dificulta tanto el conocimiento y el ejercicio de los derechos contemplados por las personas beneficiarias como su exigibilidad, como se expondrá en las siguientes páginas. Amnistía Internacional recuerda la obligación que tienen los Estados de proporcionar información detallada sobre los derechos que ostentan las personas, y las vías que éstas tienen para ejercerlos y para interponer recursos en el caso de que éstos se vulneren.

Según las diversas fuentes consultadas por Amnistía Internacional, en España se prevé un periodo de acogida de hasta 18 meses, con posibilidad de ampliarlo hasta 24 meses para las personas consideradas como muy vulnerables, no pudiendo excederse de ese plazo salvo que circunstancias debidamente acreditadas y basadas en criterios de máxima vulnerabilidad aconsejen una duración mayor. La estancia en los CETI de Ceuta y Melilla no se contabiliza dentro de este periodo de acogida.

	PRIMERA FASE	SEGUNDA FASE	TERCERA FASE
Acogida hasta designación de centro	Acogida en centro de refugiados	Integración	Autonomía
30 días	Seis meses (prorrogable a nueve en caso de personas vulnerables)	Seis meses (prorrogable a 11 en caso de personas vulnerables)	Seis meses (en el caso de personas vulnerables esta fase se reduce a cuatro meses)

Fuente: Dirección General de Migraciones.

En la primera fase de seis meses se proporciona una plaza de alojamiento, bien en un centro de titularidad pública o en un recurso habitacional facilitado por las organizaciones que colaboran con la administración. Esta estancia puede ser ampliada un máximo de tres meses cuando se justifiquen razones de vulnerabilidad y sea solicitado por la persona demandante de asilo. Durante esta fase también se proporciona una cantidad económica mensual establecida en el Manual de Gestión.<sup>109</sup>

La segunda fase, que queda bajo la gestión en exclusiva de las organizaciones no gubernamentales, puede extenderse otros seis meses, y consiste en una ayuda para el alquiler de una vivienda o habitación, y una cantidad para cubrir las necesidades más básicas, donde se incluye el transporte.<sup>110</sup> Esta fase puede ser ampliada en el caso de personas vulnerables hasta un máximo de 11 meses. La ayuda económica queda condicionada a los medios de vida de los que disponga la persona solicitante. A partir de los seis meses de la petición de asilo, se otorga una autorización para trabajar, cuya validez depende de la resolución positiva o negativa del expediente.

<sup>109</sup> La cantidad denominada "gastos de bolsillo" asciende a 51,60 euros al mes por adulto y a 19,06 euros por cada menor de 18 años dentro de la unidad familiar. Véase: [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Subvenciones/AreaIntegracion/proteccion\\_internacional/manuales\\_comunes\\_gestion/documentos/Manual\\_de\\_Gestion\\_Sistema\\_acogida.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Subvenciones/AreaIntegracion/proteccion_internacional/manuales_comunes_gestion/documentos/Manual_de_Gestion_Sistema_acogida.pdf).

<sup>110</sup> *Ibid.* La cuantía dependerá del número de miembros de la unidad familiar, con un rango que oscila entre los 347,60 euros al mes para una persona, hasta 792,73 euros en caso de una familia con cinco o más personas. En el caso de convivencia monoparental o persona con una discapacidad de más de un 65%, la cuantía máxima podrá ser la del tramo superior a la que le corresponda por número de miembros de la unidad familiar; a esto hay que sumar también las ayudas para el pago del alquiler, que oscilan entre los 376 euros al mes para una sola persona hasta los 717 euros para una familia compuesta por cinco personas o más.

Durante esta fase se sigue ofreciendo asistencia jurídica y psicológica, además de los servicios previstos en la primera fase como orientación laboral o enseñanza del idioma español, facilitados por las entidades colaboradoras. Es importante señalar que, tal y como se nos indica, para poder acceder a esta segunda fase se requiere haber pasado por la primera, aunque el Manual de Gestión prevea la posibilidad de no hacerlo si hay causas suficientemente acreditadas.

Finalmente está prevista una tercera fase, donde se proporcionaría únicamente una ayuda económica con carácter extraordinario, siempre que se cumplan los requisitos establecidos por el Protocolo de Ayudas Económicas. Por lo tanto, si tenemos en cuenta los plazos, la posibilidad de recibir una ayuda económica de manera periódica se reduce a 12 meses y no a 18, con la posibilidad de ampliarlo en casos vulnerables a 20 meses y no a 24.

Sin embargo, Amnistía Internacional ha podido comprobar a través de las entrevistas realizadas con profesionales de las organizaciones no gubernamentales, así como de los testimonios de solicitantes de asilo, que aunque no cuenten con medios económicos propios, este periodo de ayudas no está garantizado ni siquiera en estos meses, siendo concedidas en muchos casos por un plazo inferior al previsto en la normativa que regula dichas ayudas. Ayudas que se retiran aunque no se haya resuelto el expediente sobre la petición de asilo.

## EL SISTEMA DE ACOGIDA ESPAÑOL, ¿HA COLAPSADO O NUNCA ESTUVO PREPARADO?

Los Estados miembros velarán por que los solicitantes puedan disponer de las condiciones materiales de acogida cuando presenten su solicitud de protección internacional.

Los Estados miembros velarán por que las condiciones materiales de acogida proporcionen a los solicitantes de asilo un nivel de vida adecuado que les garantice la subsistencia y la protección de su salud física y psíquica [...].

Cuando los Estados miembros proporcionen las prestaciones inherentes a las condiciones de acogida en forma de asignaciones financieras o vales, la cuantía de las mismas se fijará en conformidad con los niveles que el Estado miembro de que se trate haya establecido en la Ley o en la práctica.

Directiva de acogida, art. 17

La crisis en Oriente Medio, principalmente el conflicto en Siria, y el conflicto en el oeste de Ucrania han provocado un incremento de solicitudes de asilo en España, dando lugar a que en 2013 se revierta la tendencia bajista de las peticiones de asilo de los últimos años.<sup>111</sup> Así, frente a las 254 solicitudes de asilo realizadas por personas sirias en 2012, en 2013 hubo 721 solicitudes de asilo de esta nacionalidad, de las cuales 406 correspondían a hombres y 315 a mujeres. En 2014, 1.681 personas sirias solicitaron asilo en España, de las cuales 1.032 eran hombres y 649 mujeres. También en 2014, 946 personas ucranianas solicitaron asilo, de las cuales 468 eran mujeres.<sup>112</sup>

En 2015 se realizaron 14.785 solicitudes de asilo (5.785 de mujeres), cifra muy superior a la suma de las solicitudes de asilo de los dos años anteriores, y 5.725 eran de personas sirias, de las que 2.275 eran mujeres. Sin embargo, no podemos obviar que estas cifras están muy por debajo de las peticiones registradas en otros países europeos de nuestro entorno. Por ejemplo, para el mismo periodo, Alemania registró 476.510 solicitudes de asilo, Suecia 162.450, Italia 84.085, Francia 75.750 y Bélgica 44.660. En el conjunto de la Unión Europea hubo 1.321.600 solicitudes de asilo durante 2015.

El incremento de solicitudes de asilo de los últimos años en España no ha ido acompañado de una adecuada respuesta de las autoridades. El personal de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), y concretamente el que se encarga de estudiar las peticiones de asilo, no fue reforzado hasta finales de 2015,<sup>113</sup> lo que ha contribuido a grandes demoras en la resolución

<sup>111</sup> En 2013, con 4.513 solicitudes, se produce un incremento de un 91,25% de solicitudes de asilo en España respecto al año 2012. En 2014 se producen 5.952 solicitudes de asilo, lo que supone un 91,83% más que el año anterior. Se revierte por lo tanto la tendencia observada en años anteriores, donde se había producido un considerable descenso de las solicitudes de asilo en España. Datos extraídos del Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2014, p. 135. Disponible en: [www.interior.gob.es/documentos/642317/1204854/Anuario-Estadistico-2014\\_v201510.pdf/0c18a800-f7f7-405c-9155-7391633618c8](http://www.interior.gob.es/documentos/642317/1204854/Anuario-Estadistico-2014_v201510.pdf/0c18a800-f7f7-405c-9155-7391633618c8).

<sup>112</sup> Véase: [www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/anuarios-y-estadisticas](http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/anuarios-y-estadisticas).

de las mismas, excediendo con creces los plazos previstos en la Ley.<sup>114</sup> Tampoco puede obviarse que detrás de muchos de estos retrasos también hay una decisión consciente de no estudiar las peticiones de protección internacional a la espera de que la situación de derechos humanos mejore en los países de origen, bajo un mal denominado “criterio de prudencia”. Así, personas procedentes de Mali, Ucrania o Territorios Palestinos Ocupados pueden ver la tramitación de su petición de asilo paralizada, mientras que sí se agiliza el estudio de peticiones de otras nacionalidades como la siria.<sup>115</sup> Amnistía Internacional se entrevistó en enero de 2016 con una persona de Mali, que había solicitado asilo en diciembre de 2012, sin que se hubiera resuelto su expediente.<sup>116</sup> En diciembre de 2015, más de 16.400 solicitudes de asilo seguían pendientes de ser estudiadas por la OAR.<sup>117</sup>

En 2015, el colapso en la Oficina de Asilo también se produjo en relación a la primera entrevista para solicitar asilo, lo que se tradujo en diversas denuncias públicas por la existencia de listas de espera de hasta siete meses. Mientras tanto, las personas se quedaban en una situación de completa desprotección, incluyendo grupos vulnerables como mujeres embarazadas.<sup>118</sup> Responsables del Ministerio del Interior y de la Oficina de Asilo reconocieron a Amnistía Internacional la existencia de este colapso, informando de que se habían tomado medidas para tener al día la lista de espera en diciembre de 2015.<sup>119</sup> Al cierre de este informe, la OAR estaba dando cita para la primera entrevista en menos de una semana. Además de reforzar el personal de dicha oficina, estas primeras entrevistas de asilo también se están realizando en diversas comisarías de policía.<sup>120</sup>



## RAÚL

Éste fue por ejemplo el caso de Raúl (nombre ficticio), venezolano de 28 años, un solicitante de asilo que en el momento de entrevistarse con Amnistía

Internacional llevaba un año y medio en España. Los seis últimos meses había permanecido en un centro de acogida en Madrid, del que ya le habían notificado que debía salir en enero de 2016. Tuvo que esperar casi cinco meses para que le asignaran una plaza de acogida. Aunque en diciembre de 2014 solicitó una cita para pedir asilo, no tuvo la entrevista hasta junio de 2015. Contó a Amnistía Internacional que tras acabársele el dinero que traía consigo, vivió durante cuatro meses en un albergue para personas sin hogar y comía en los comedores sociales.<sup>121</sup>

El incremento de llegadas de personas solicitantes de asilo desde el 2013 no llevó aparejado un aumento de las plazas de acogida, tal y como quedó recogido en el último informe de la Oficina del Defensor del Pueblo, hasta fechas recientes.<sup>122</sup> En septiembre de 2015, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración anunció en su comparecencia ante el Senado, con motivo de la presentación de los presupuestos para 2016, un aumento de la partida presupuestaria de un

<sup>113</sup> El director general de Política Interior informaba a Amnistía Internacional, mediante una carta remitida el 11 de abril de 2016, que los Presupuestos Generales del Estado para el Ministerio del Interior para el ejercicio de 2016 incluían un crédito adicional de 3 millones de euros, lo que ha supuesto un incremento del 105%. Asimismo se ha programado la incorporación de 94 personas a la Oficina de Asilo.

<sup>114</sup> Art. 19.7: seis meses, en caso de no haber resolución deberá informarse del motivo por escrito.

<sup>115</sup> En su informe de 2015, la Defensora del Pueblo recoge que hay solicitudes que se han demorado hasta tres años de demandantes de asilo de Costa de Marfil y Mali, p. 290.

<sup>116</sup> Entrevista en Málaga con un ciudadano maliense en enero de 2016. Desde esa fecha, sin acceso ya a ningún tipo de ayuda como solicitante de asilo, vivía de trabajos temporales, a la espera de la resolución de su expediente.

<sup>117</sup> Véase: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00190&plugin=1>, visitado el 5 de mayo de 2016.

<sup>118</sup> Véase: [http://cadenaser.com/ser/2015/07/13/sociedad/1436814556\\_880778.html](http://cadenaser.com/ser/2015/07/13/sociedad/1436814556_880778.html).

<sup>119</sup> Reunión mantenida el 12 de noviembre de 2015. Las medidas que se están adoptando por el Ministerio del Interior responderían a los compromisos asumidos por España dentro de la UE.

<sup>120</sup> Según información proporcionada a través de entrevista telefónica mantenida con una abogada de una organización no gubernamental y un instructor de la Oficina de Asilo en mayo de 2016.

<sup>121</sup> Entrevista en Madrid en enero de 2016.

<sup>122</sup> El Informe Anual del Defensor del Pueblo de 2015 dedica un capítulo a los “Problemas de acogida a personas solicitantes de asilo”, apartado 4.10.3, pp. 293 y ss.



175,3% respecto al ejercicio anterior, principalmente destinado a inmigración y concretamente a la acogida e integración de personas refugiadas. Así, la cuantía total destinada a financiar el sistema nacional de acogida e integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional aumentaba en un 2.255% para el año 2016 con respecto al ejercicio de 2015, con objeto de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos dentro de la UE en materia de reasentamiento y reubicación.<sup>123</sup>

Diversas fuentes entrevistadas por Amnistía Internacional manifestaron que la falta de previsión por parte de las autoridades, a pesar del aumento de solicitudes de asilo, ha provocado que muchas personas no hayan tenido acceso a ayudas de acogida durante el procedimiento de asilo, o se les haya derivado a plazas destinadas a otros grupos vulnerables, como son las previstas en el programa de ayuda humanitaria. Durante los últimos años han sido constantes las denuncias de hacinamiento y de condiciones deplorables en los Centros de Estancia Temporal de Ceuta y Melilla, especialmente en este último.<sup>124</sup> Responsables de la Dirección General de Inmigración y Emigración reconocieron a Amnistía Internacional que la falta de plazas de acogida para personas refugiadas en la península ha contribuido a que se demoren los traslados desde Melilla, a pesar de que en marzo de 2015 se empezasen a agilizar.<sup>125</sup> La utilización de plazas de ayuda humanitaria o de programas destinados a otros colectivos de personas migrantes, que no cuentan con equipos especializados de asesoría legal en materia de asilo o de atención psicológica especializada, tiene un impacto discriminatorio para los solicitantes de asilo que son derivados a los mismos, ya que se ven privados de los derechos y prestaciones reconocidos en los programas específicos destinados a ellos.

La mayor afluencia de solicitantes de asilo desde 2013 coincide con un recorte presupuestario, que ya se había iniciado en 2008, en materia de atención a personas inmigrantes, donde entre otras partidas se incluye una dotación presupuestaria para el sistema de acogida de solicitantes de asilo y protección internacional. Con objeto de optimizar los presupuestos asignados a las organizaciones no gubernamentales, en 2014 se reorganiza el periodo de acogida y se establecen los plazos de las tres fases anteriormente descritas, lo que, según la administración, pretende garantizar un trato homogéneo a todas las personas que solicitan asilo, y que se redefine en los Manuales de Gestión que se entregan a las entidades colaboradoras.<sup>126</sup> Sin embargo, profesionales de las organizaciones entrevistadas por Amnistía Internacional consideran que el sistema de plazos no ha tenido en cuenta los perfiles de vulnerabilidad de las personas solicitantes de asilo, con una duración de la asistencia muy por debajo de los meses establecidos, y de manera independiente al procedimiento de determinación de la solicitud de asilo en curso o de los medios de vida disponibles por la persona solicitante.

Cada organización recibe un presupuesto fijo anual sobre el cual debe decidir el reparto de las ayudas económicas entre las personas beneficiarias. En 2013 se recortaron los presupuestos generales para acciones en favor de las personas inmigrantes en un 69,79% con respecto a 2008. Dicha partida, cuyas cuantías no están desglosadas, también afecta a las personas solicitantes de asilo. El incremento constante de solicitudes de asilo de los últimos años no ha ido acompañado del correspondiente aumento presupuestario. En concreto, en 2015, mientras que las solicitudes de asilo se incrementaban un 227,31% con respecto a 2008, el presupuesto destinado a personas migrantes y solicitantes de asilo había descendido un 70,11.

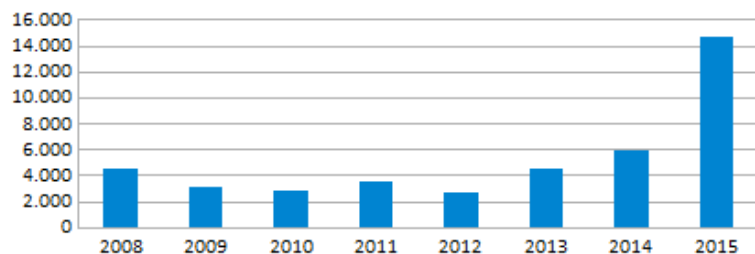
<sup>123</sup> Véase la comparecencia de la Secretaría de Estado de Inmigración e Inmigración ante la Comisión de Presupuestos del Senado, pp. 102-108; [http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/ds/DS\\_C\\_10\\_532.PDF](http://www.senado.es/legis10/publicaciones/pdf/senado/ds/DS_C_10_532.PDF).

<sup>124</sup> Por ejemplo, en los Informes Anuales del Defensor del Pueblo de 2014, 2013 y 2012 aparece de manera reiterada la preocupación por la situación en la que se encuentran las personas en estos centros.

<sup>125</sup> Reunión mantenida entre una delegación de Amnistía Internacional y la directora general de Inmigración y Emigración en julio de 2015.

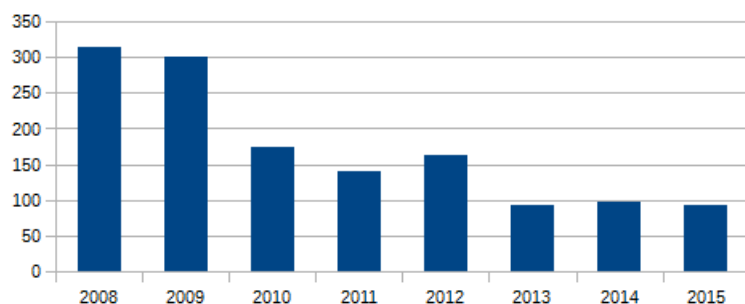
<sup>126</sup> Reunión con personal de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración en febrero de 2016. Sin embargo, trabajadores de organizaciones no gubernamentales lamentan que los criterios temporales tan rígidos a raíz de los recortes presupuestarios, coincidiendo con un incremento de llegadas a España de solicitantes de asilo, han dejado a mucha gente sin poder agotar toda la ayuda a la que en principio podría tener derecho, especialmente personas con un perfil de vulnerabilidad.

## SOLICITANTES DE ASILO



Fuente: Elaboración propia.

## PRESUPUESTO DESTINADO A ACCIONES EN FAVOR DE INMIGRANTES Y REFUGIADOS (EN MILLONES DE EUROS)



Fuente: Meyss. Elaboración propia.

Los recortes presupuestarios destinados a la integración de personas migrantes y refugiadas sin duda han afectado a la adecuada acogida de solicitantes de asilo, vulnerando la obligación de no adoptar medidas regresivas que no sean proporcionadas ni justificadas, y que no tengan un impacto en los colectivos en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, Amnistía Internacional considera que se producen otro tipo de carencias en el sistema de acogida actual, tanto en relación a las condiciones materiales como en la atención a las necesidades específicas de los colectivos a los que va dirigido, ya que en la actualidad no se facilita ni garantiza un adecuado conocimiento ni ejercicio de sus derechos, ni el acceso a una vida autónoma y a la integración en la sociedad de acogida, tal y como se desarrollará más adelante. Muchas de estas personas, aun obteniendo protección internacional, quedan fuera del sistema y abocadas a la exclusión social.

En opinión de Amnistía Internacional, además de contar con un presupuesto acorde a las necesidades reales, hay que acometer una profunda revisión del funcionamiento del actual sistema de acogida para que garantice unas condiciones de vida dignas durante todo el procedimiento y facilite que las personas que obtienen protección internacional puedan incorporarse en la sociedad de acogida con plena autonomía e independencia, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones, y en línea con las obligaciones impuestas por el derecho de la UE.

A continuación, Amnistía Internacional analiza diversos aspectos del sistema de acogida español que van más allá de la mera dotación económica, alertando de que la acogida en España no cumple totalmente ni con los estándares de derechos humanos ni con el derecho de la Unión Europea.

## LOS CETI EN CEUTA Y MELILLA: UN LIMBO DENTRO DEL SISTEMA DE ACOGIDA

La presente Directiva se aplicará a todos los nacionales que presenten una solicitud de protección internacional en el territorio, incluida la frontera, en las aguas territoriales o en las zonas de tránsito [...].

Directiva de acogida, art. 3

Son varias las preocupaciones en relación a las condiciones de acogida de las personas migrantes y solicitantes de asilo que permanecen en los Centros de Estancia Temporal para Inmigrantes (CETI) ubicados en las ciudades de Ceuta y Melilla:

- La ausencia de medios materiales.
- La falta de libertad de movimiento.
- El hecho de que no se estén garantizando los mismos derechos a las personas solicitantes de asilo con respecto a aquellas que están en la península.

Los CETI de Ceuta y Melilla están concebidos como dispositivos de primera acogida, dirigidos al colectivo de personas migrantes y solicitantes de asilo que llegan a alguna de estas ciudades autónomas.<sup>127</sup> El CETI de Melilla inició su funcionamiento en mayo de 1999 y cuenta con una capacidad de 480 plazas, si bien con las últimas obras realizadas (básicamente instalación de tiendas de campaña o carpas) se pretende ampliar su capacidad hasta las 756 plazas. El CETI de Ceuta inició su funcionamiento en marzo del año 2000 y, tras una ampliación de sus instalaciones en 2004, puede acoger actualmente a 512 personas. En ambos centros se produce una distribución en los módulos por sexos, quedando los hijos e hijas menores a cargo de sus madres.

Lo primero que llama la atención en ambos CETI es que la normativa española en materia de asilo no se aplica como en el resto de la península. Por ejemplo, el derecho a que se respete su vida en familia, a recibir una asignación económica cuando carezcan de recursos o la libertad de moverse libremente por el territorio español no se contempla para las personas que solicitan asilo en Ceuta y Melilla de la misma manera que en la península. Amnistía Internacional ha compartido estas preocupaciones en las reuniones mantenidas con el gobierno, que ha argumentado que estos centros no están dentro del sistema de acogida de asilo, pero, tal y como se ha indicado, la Directiva de acogida especifica claramente que todas las personas solicitantes de asilo deben tener acceso a los derechos reconocidos en la misma, independientemente de dónde realicen su solicitud de protección.

### EL DERECHO A CIRCULAR LIBREMENTE

Los solicitantes podrán circular libremente por el territorio del Estado miembro de acogida o dentro de una zona que se les haya asignado en dicho Estado miembro. La zona asignada no afectará a la esfera inalienable de la vida privada y ofrecerá suficiente margen para garantizar el acceso a todos los beneficios concedidos con arreglo a la presente Directiva [...].

Directiva de acogida, art. 7

En línea con lo establecido en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea,<sup>128</sup> la Directiva de acogida reconoce el derecho de las personas solicitantes de asilo a circular libremente por el territorio del Estado miembro, si bien

<sup>127</sup> Véase: [http://www.empleo.gob.es/es/Guia/texto/guia\\_15/contenidos/guia\\_15\\_37\\_3.htm](http://www.empleo.gob.es/es/Guia/texto/guia_15/contenidos/guia_15_37_3.htm).

<sup>128</sup> Art. 45.2.

contempla la posibilidad de que los Estados puedan restringir dicha movilidad, designando una zona de residencia o imponiendo restricciones por motivos de interés u orden público, o cuando así lo requiera una tramitación rápida y una supervisión eficaz. También permite que se supedite la prestación de medios materiales de vida a la residencia en un determinado lugar, adoptando dicha decisión de manera individual. Organizaciones como el *European Council for Refugees and Exiles* (ECRE) han criticado esta disposición ya que la falta de libertad de circulación afecta y limita el acceso a otros derechos reconocidos en la directiva, como el derecho a la educación o el empleo.<sup>129</sup>

La Ley de Asilo reconoce explícitamente la libertad de circulación de las personas solicitantes de asilo, si bien impone la obligación de informar sobre su domicilio,<sup>130</sup> y permite la posibilidad de reducir o retirar los servicios, ayudas o prestaciones del sistema de acogida cuando la persona solicitante abandone el lugar de residencia asignado sin informar a la autoridad competente o sin haber obtenido permiso.<sup>131</sup> A Amnistía Internacional le preocupa que se limite la movilidad geográfica de las personas solicitantes de asilo por el riesgo de perder las prestaciones económicas y de alojamiento, ya que de esta manera se reduce su libertad de poder elegir libremente el lugar de residencia.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en el resto del territorio español, las personas solicitantes de asilo cuya petición ha sido admitida a trámite no pueden optar por trasladarse libremente desde Ceuta y Melilla a la península, teniendo que esperar a que sea la autoridad gubernativa la que autorice dicho traslado. Esto sigue ocurriendo a pesar de que el Tribunal Superior de Andalucía se ha pronunciado al menos en cuatro ocasiones recordando la falta de amparo legal en la limitación de movimiento de los solicitantes de asilo, ya que “una vez que ha sido admitida a trámite una solicitud de asilo, [el solicitante] se encuentra en España en una situación administrativa de regularidad, transitoria si se quiere, pero regular”. De ahí que puedan tomarse otras medidas, como por ejemplo la comunicación del domicilio o de cualquier cambio que se produzca en el mismo.<sup>132</sup> Las autoridades españolas también han pretendido justificar esta prohibición de libre circulación a los solicitantes de asilo cuya solicitud ya ha sido admitida a trámite por los controles fronterizos que se realizan en ambas ciudades según el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen. Pero una reciente sentencia del Tribunal Superior de Madrid ha dictaminado que el citado convenio en ningún caso habilita para limitar la libertad de circulación de una persona extranjera en situación regular que pretenda desplazarse por territorio español, sino para realizar controles de identidad y de documentación en este cruce de fronteras.<sup>133</sup>

Durante años se han denunciado las dificultades impuestas a los solicitantes de asilo en estas dos ciudades por parte de las autoridades españolas. Muchas personas han sido obligadas a permanecer meses, e incluso años, a la espera de la resolución de su expediente de asilo antes de poder ser trasladados a la península. Incluso hay quienes han renunciado a su derecho a solicitar protección internacional, o han sido aconsejados por asesores legales de no pedir asilo para acelerar el proceso de traslado a la península como inmigrantes en situación irregular.

<sup>129</sup> Sobre el art. 7, “Comments from the European Council of Refugees and Exiles to the European Commission Proposal to Recast the Reception Conditions Directive”, p. 5.

<sup>130</sup> Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, art. 18.2 d).

<sup>131</sup> *Ibid.*, art. 33.1 a).

<sup>132</sup> Véase como ejemplo STSJ AND 14042/2010, de 21 de diciembre, considerando tercero. La Ley de Asilo 12/2009 impone al solicitante como obligación en el art. 18. 2. d) la necesidad de informar sobre su domicilio en España y cualquier cambio que se produzca en él.

<sup>133</sup> STSJM 490/2015, de 11 de mayo. FJ 4: “Sin embargo, los actos recurridos y la defensa del Estado entienden que, de acuerdo con los términos arriba expuestos de la adhesión de España al Convenio, la administración, en este caso el órgano competente, la Comisaría General de Extranjería y Fronteras (Orden INT/28/ 2013, de 18 de enero [RCL 2013, 89] y art. 4.2 del Real Decreto 557/2011 [RCL 2011, 811 y 1154]), está habilitado legalmente para impedir que el recurrente, cuya solicitud de asilo ha sido admitida en la ciudad de Ceuta, pueda desplazarse a la Península, pues no cumple ninguno de los requisitos tanto de índole documental como material, exigidos por el art. 5 del citado Reglamento CE (RCL 1978, 2836) 562/2006 para dicho cruce. Esta Sala entiende que en ningún caso el citado precepto comunitario es de aplicación en los términos expresados a un supuesto como el presente de extranjero que ha sido debidamente documentado en territorio español como solicitante de asilo y por ello se encuentra en situación regular en todo ese territorio, incluidos Ceuta y Melilla. El hecho de que en estas dos ciudades españolas dicha adhesión habilite a los órganos competentes de la administración española para que verifiquen si los pasajeros autorizados a entrar en territorio nacional siguen cumpliendo las condiciones de esa normativa comunitaria y por ello puedan mantener los controles de identidad y documentos en las conexiones marítimas y aéreas provenientes de Ceuta y Melilla que tengan como único destino otro punto del territorio nacional, en absoluto puede limitar al extranjero en situación regular en España su derecho reconocido, tanto en la ley general de extranjería como en la ley de asilo para el caso del que se encuentra en idéntica situación de aquél por mor de haberse admitido a trámite su solicitud de asilo, a circular libremente por todo el territorio nacional, y por ello a desplazarse desde esas ciudades a la península. De acuerdo con esta legislación ordinaria de aplicación al caso, esos extranjeros habilitados legalmente a residir en territorio nacional, cuando se desplacen de Ceuta y Melilla a la Península, *podrán ser sometidos a controles de identidad y de documentos a los efectos de la citada normativa comunitaria, pero en ningún caso se les podrá por dicha causa impedir su derecho de libre circulación*” (énfasis añadido).

**Una trabajadora de una organización contaba a Amnistía Internacional lo siguiente: “Ves cómo la gente se va deteriorando poco a poco; los solicitantes de asilo subsaharianos terminan renunciando al asilo para salir de aquí”.**<sup>134</sup>

Aunque en marzo de 2015 las autoridades españolas agilizaron los traslados desde el CETI de Melilla a la península, principalmente de solicitantes de nacionalidad siria, Amnistía Internacional ha tenido conocimiento de personas solicitantes de asilo de otras nacionalidades que deben permanecer durante meses en ambos CETI, sin que existan criterios claros que determinen los traslados o la permanencia prolongada en los centros. Al cierre de este informe, ambos CETI contaban con un número de personas próximo al de su máxima capacidad, si bien las cifras fluctúan constantemente. Sin embargo, algunas fuentes han transmitido su preocupación a la organización por la práctica de reducir los traslados a la península coincidiendo con la disminución de la entrada de solicitantes de asilo y migrantes a las ciudades de Ceuta y Melilla, de manera que los CETI siguen manteniendo una población cercana a su máxima capacidad.

Amnistía Internacional recuerda que el impedimento de la libre circulación a las personas solicitantes de asilo admitidas a trámite no sólo vulnera la legislación española, tal y como han señalado los tribunales españoles, sino que también atenta contra la Directiva de acogida y los estándares internacionales sobre vida digna, principio de no discriminación y actuación en interés superior del menor.

#### GARANTIZAR LA UNIDAD FAMILIAR

En la medida de lo posible, los Estados miembros adoptarán las medidas oportunas para mantener la unidad familiar tal como se encuentre presente en su territorio, en caso de que el Estado miembro de que se trate facilite alojamiento a los solicitantes. Las medidas previstas en el presente artículo se aplicarán con el acuerdo de los solicitantes.

Directiva de acogida, art. 12

Varios instrumentos internacionales de derechos humanos<sup>135</sup> reconocen el derecho a vivir en familia así como la especial protección que debe concederse a la familia. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta de Derechos Fundamentales de la UE proclaman el derecho al respeto a la vida privada y familiar, no pudiendo haber injerencia por parte de las autoridades públicas salvo en los casos necesarios, proporcionados y previstos por la ley.<sup>136</sup>

El derecho al respeto a la vida en familia para las personas refugiadas y solicitantes de protección internacional no está recogido expresamente en la Ley de Asilo. Sin embargo, los centros de la península sí suelen respetar el derecho a la unidad familiar de las personas solicitantes de asilo, si bien en algunas ocasiones familias extensas se han visto separadas por la falta de espacio y adecuación de los centros, ante los nuevos perfiles de personas solicitantes de asilo que están llegando a España.

La unidad familiar no se garantiza en los centros de estancia temporal de Ceuta ni de Melilla.

<sup>134</sup> Entrevista con un asesor legal de una ONG en febrero 2015. Mientras que se empezaban a acelerar los traslados de personas sirias, muchas personas de origen subsahariano debían permanecer durante meses esperando la resolución de la solicitud de asilo.

<sup>135</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 16(3); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 23(1); Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, art. 10 (1); Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias, art. 44 (1). La Convención sobre los Derechos del Niño también dedica varios artículos haciendo referencia al derecho de los niños y niñas a vivir en familia, arts. 3, 5, 9 (1), 10, 16, 18 (1). También la Convención de Ginebra reconoce la protección para la familia, arts. 4 y 12 (2).

<sup>136</sup> El Convenio Europeo de Derechos Humanos reconoce en su art. 8 el derecho al respeto a la vida privada y familiar. También la Carta de Derechos Fundamentales de la UE reconoce en sus arts. 7, 9 y 33 el derecho al respeto a la vida privada y familiar y garantiza la protección a la familia.



## LATIFA

Latifa, mujer marroquí de 48 años, estuvo un mes viviendo en una tienda de campaña frente al CETI de Melilla tras ser expulsada junto con su hija de 12 años y su hijo de 8 cuando le denegaron su solicitud de asilo, sin que ninguno de ellos pudiera acceder al centro tras su expulsión. Su solicitud había sido denegada por su nacionalidad marroquí. Su marido, nacional sirio, entró a la ciudad de Melilla procedente de Marruecos 22 días después que ella acompañada de su segunda mujer, también marroquí, y del hijo de ambos de tres meses. Tanto él como su segunda mujer sí habían sido aceptados en el CETI. A pesar de la existencia de documentación que probaba la relación familiar entre Latifa y su marido así como la filiación de los hijos, la dirección del centro le denegaba el derecho a Latifa y a sus hijos de estar en el centro cuestionando la poligamia del marido, no reconocida en España aunque sí permitida por las leyes sirias. Finalmente, tras la presión ejercida por Amnistía Internacional, se permitió la entrada de Latifa y sus hijos nuevamente al centro, si bien bajo la exigencia de la realización de pruebas de ADN para mostrar la filiación entre ambos menores y su progenitor.<sup>137</sup>

Amnistía Internacional también ha recabado testimonios de familias que son separadas, especialmente cuando uno de los miembros es menor y se está pendiente de fijar la filiación por falta de documentación. Es el caso de familias palestinas sirias procedentes de campos de refugiados o de menores nacidos fuera de su país. La organización también ha conocido casos en los que, a pesar de la existencia de documentación demostrando la filiación, se estaba separando a las familias. En enero de 2016, tres menores de nacionalidad siria se encontraban en un centro para menores separados de sus familias residentes en el CETI, a la espera de los resultados de las pruebas de ADN. Uno de ellos, de tan sólo cuatro años, llevaba 45 días separado de su padre a la espera de los resultados. La separación estaba teniendo efectos muy negativos en la situación emocional tanto del menor como de su progenitor.<sup>138</sup>

Como consecuencia de los impedimentos y los controles para cruzar la frontera hispano-marroquí, muchas personas que quieren pedir protección internacional en España cruzan la frontera de manera irregular utilizando documentación falsa o falsificada, especialmente las que huyen del conflicto sirio. A partir de mayo de 2014, ante el incremento de los controles en el lado marroquí para impedir su paso, muchas familias se han visto obligadas a entrar separadas, tras el pago de grandes cantidades de dinero.<sup>139</sup> Así, han empezado a aparecer en Melilla muchos niños y niñas de nacionalidad siria sin la compañía de sus progenitores o familiares más cercanos, que ingresan en centros de menores bajo la tutela de la comunidad autónoma mientras son reclamados por sus familiares.<sup>140</sup>

Tras las denuncias de solicitantes de asilo por la prolongada separación de las familias debido a los retrasos en las pruebas de ADN practicadas en los casos donde hay dudas sobre la filiación,<sup>141</sup> en octubre de 2014 la Fiscalía informó a Amnistía Internacional de que estaban autorizando que los menores permanecieran junto a sus familiares cuando se observase una clara relación afectiva entre los adultos y los menores.<sup>142</sup> Sin embargo, en las sucesivas visitas realizadas a Melilla, la última en enero de 2016, la organización encontró familias separadas, en muchos casos debido a la lentitud en la realización de las pruebas de filiación, no siguiéndose por lo tanto el criterio que había manifestado la Fiscalía.

<sup>137</sup> Véase: <http://amnistiainternacional.periodismohumano.com/2016/01/12/tres-menores-sirios-y-dos-mujeres-pasan-cerca-de-dos-meses-en-una-tienda-de-campana-tras-ser-expulsados-del-ceti-de-melilla/>.

<sup>138</sup> Entrevista con un representante de ACNUR en enero de 2016.

<sup>139</sup> Para más información, véase el informe de Amnistía Internacional: *Miedo y vallas: Los planteamientos de Europa para contener a las personas refugiadas*. Disponible en: [www.amnesty.org/es/documents/eur03/2544/2015/es/](http://www.amnesty.org/es/documents/eur03/2544/2015/es/)

<sup>140</sup> En Melilla hay dos centros para menores no acompañados, el centro de la Purísima para niños a partir de 12 años, y el centro Gota de Leche donde se lleva a los niños menores de 12 años y niñas menores de 18 años no acompañadas.

<sup>141</sup> Véase: <http://elfarodigital.es/melilla/sociedad/142957-un-grupo-de-sirios-protesta-en-la-plaza-de-espana-contrala-ruptura-de-sus-familias.html>.

<sup>142</sup> Reunión con la fiscal de Menores en Melilla en octubre de 2014.



## ALÍ Y ABDEL

Alí y Abdel (nombres ficticios), sirios de 21 y 23 años, respectivamente, huyeron de Alepo con sus padres y tres hermanos hacia Argelia. Según relataron a la organización, ante la falta de reconocimiento de sus derechos en ese país, decidieron emprender camino a Europa. Abdel intentó cruzar la frontera hispano-marroquí de Beni Enzar acompañado de otro hermano de 16 años, pero fue interceptado por la policía marroquí, pasando sólo su hermano menor, que fue conducido a un centro de menores. Finalmente, tras varios intentos, tanto él como Alí consiguieron burlar los controles y pasar al lado español, donde solicitaron protección internacional. En el momento en el que hablaron con Amnistía Internacional llevaban más de un mes a la espera de que les citaran para realizar la prueba de ADN. Ambos manifestaron su ansiedad por estar separados de su hermano, incrementada por su preocupación por la inseguridad dentro del centro de menores en el que se encontraba, ya que según les había contado le habían robado el dinero y el teléfono móvil.<sup>143</sup>

Por todo lo expuesto, Amnistía Internacional pide que se garantice en todos los casos el derecho a vivir en familia, así como que las autoridades españolas actúen en todo momento garantizando el interés superior de los menores.

### PREOCUPACIONES ESPECÍFICAS SOBRE LAS CONDICIONES DE ACOGIDA EN EL CETI DE MELILLA

Si bien en el CETI de Melilla la situación de hacinamiento ha sido constante durante años, a partir de 2012 se produce un incremento constante del número de residentes sobrepasando muy por encima su capacidad. El relator especial sobre formas contemporáneas de racismo ya mostró su preocupación por la situación de hacinamiento del CETI de Melilla en febrero de 2013, que tenía una ocupación de 850 personas cuando su capacidad era de 480. El relator urgió a España a abordar el serio problema de hacinamiento en los CETI, así como a garantizar una asistencia legal de mayor calidad y con mayor regularidad.<sup>144</sup> Sin embargo, no sólo no se atendió a esta recomendación sino que en 2014 el CETI de Melilla llegó a albergar a 2.500 personas durante varios meses y las medidas adoptadas se limitaron a incrementar algunos servicios, como el catering o el personal de seguridad. Pero otro tipo de servicios, como la asistencia social o psicológica o las prestadas por organizaciones no gubernamentales, no se vieron reforzadas.<sup>145</sup>

Según la información proporcionada por la dirección, el CETI de Melilla cuenta con ocho módulos con ocho habitaciones cada uno, con ocho camas por habitación. Cuenta además con 16 aseos, aunque se han habilitado nuevas zonas con más duchas y servicios. También tiene un edificio con aulas, donde se ofrecen clases de español y diversos talleres, si bien algunas de las aulas habían sido convertidas en habitaciones. Al aumentar la llegada de personas en busca de protección internacional y las restricciones a la posibilidad de trasladarse a la península, se habilitaron tiendas de campaña con catres donde han alojado a los hombres, y en ocasiones también a mujeres, niños y niñas. Algunas personas contaron a Amnistía Internacional que sus pertenencias o los camastros dentro de las tiendas se han mojado con la lluvia, ya que no contaban con buen aislamiento. Aunque en una visita en junio de 2015 se informó a la organización de que se había hormigonado el suelo y se habían instalado grandes carpas de mejor calidad, con capacidad para albergar hasta 200 personas, Amnistía Internacional ha seguido recogiendo testimonios de personas que ven sus objetos personales mojados a causa de la lluvia.

Los responsables del centro han admitido que las instalaciones no reúnen las condiciones para el aumento de población. Amnistía Internacional pudo comprobar las condiciones de hacinamiento y suciedad en la que debían vivir las personas que allí se encontraban, así como las pobres condiciones higiénicas y sanitarias existentes. A pesar de que el perfil mayoritario eran familias extensas, con una altísima población infantil, en las sucesivas visitas al centro se pudo observar que éste carecía de lugares seguros y adecuados para los niños y las niñas.

<sup>143</sup> Entrevista en Melilla en julio de 2015.

<sup>144</sup> Informe del relator especial sobre las formas contemporáneas de racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia. Visita a España: [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-56-Add-2\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-56-Add-2_en.pdf).

<sup>145</sup> Entrevista con la subdirectora del CETI en octubre de 2014.

Las habitaciones contaban como único mobiliario con unas literas y unas estanterías metálicas, ambas sucias y en muy malas condiciones. A pesar de que los responsables del centro señalaron que las habitaciones tenían taquillas para dejar los objetos personales, solo pudimos ver estanterías metálicas sin puertas, que no ofrecen ninguna seguridad para poder dejar las pertenencias; tampoco había la posibilidad de cerrar con llave las habitaciones. Los colchones estaban extremadamente sucios. La dirección nos informó de que proporcionaban un kit de aseo personal, sábanas y mantas, así como ropa en caso de necesitarla. Sin embargo las personas entrevistadas negaron que se les entregaran sábanas, tan sólo una manta muy fina que apenas les protegían del frío. Quienes podían, compraban mantas más gruesas, ya que los módulos carecían de calefacción.

También fueron numerosas las quejas recibidas por Amnistía Internacional por la falta de agua caliente para ducharse. Aunque se han instalado paneles solares, no parecen tener capacidad para calentar agua suficiente para todas las personas que allí se encuentran.<sup>146</sup> Dentro de las obras acometidas en el centro se construyó un nuevo módulo con 32 duchas comunitarias, sin embargo, en la visita realizada en junio de 2015 fuimos informados de que no estaba siendo utilizado por motivos culturales, pues no existe ningún tipo de separación entre las duchas.<sup>147</sup> Según las autoridades, sólo se puede utilizar el agua caliente durante determinadas horas.

**En una de las visitas realizadas por nuestra organización en febrero de 2015, Samad (nombre ficticio), de nacionalidad siria, contaba: “Las condiciones no son buenas. Hay mucha gente, 2.000 personas cuando la capacidad es para 400. Los baños están muy mal, sucios, no están acondicionados para las familias. El agua caliente es sólo para los menores”.**<sup>148</sup>

Si bien se ha acondicionado un baño para poder asear a los niños y niñas más pequeños, según los testimonios recogidos por la organización tampoco parecía ser suficiente debido al alto número de población infantil en el centro.



## YAIZA

Yaiza (nombre ficticio), una mujer siria que se encontraba en el CETI junto a su marido, su hija de dos años y su hijo de un mes, negó que el agua caliente estuviese disponible siempre para los menores: “No hay agua caliente, ni siquiera para los niños. Hace frío en las habitaciones, no hay calefacción. No nos dan ropa de invierno para los más pequeños porque dicen que no hay tallas. He comprado algo de ropa en un mercadillo. Lo que me han dado en el CETI es tan pequeño que no le vale. También es un problema lavar mi ropa interior, no hay un lugar para tender las prendas de una manera discreta”.<sup>149</sup>

Amnistía Internacional también recibió quejas, en todas las visitas realizadas, sobre la asistencia sanitaria que se prestaba dentro del CETI. Responsables del centro admitieron que la salud de la población siria que ha llegado en los últimos años es peor que la de la población subsahariana, mayoritaria hace unos años, presentando la población siria enfermedades de tipo crónico que requieren de una atención más específica y continuada. Muchas personas llegan además con problemas psicológicos relacionados con la huida del conflicto armado.

El centro cuenta con un médico de una empresa privada que permanece cuatro horas por la mañana y cuatro por la tarde de lunes a viernes. En la última visita realizada por Amnistía Internacional, en enero de 2016, se nos informó de que se

<sup>146</sup> En una reunión mantenida con responsables de la Dirección General de Emigración e Inmigración se informa a la organización que el agua caliente se limita a sólo unas horas al día. Febrero de 2016.

<sup>147</sup> Visita al CETI en julio de 2015.

<sup>148</sup> Entrevista en el CETI de Melilla en febrero de 2015.

<sup>149</sup> Entrevista en el CETI de Melilla en enero de 2016.



había reforzado el servicio de enfermería de la Cruz Roja. Esta organización también tiene a una persona que presta atención psicológica a todos los residentes. El centro no tiene servicio de pediatría, y aunque se sigue un protocolo de vacunación para todos los menores que llegan, los niños y niñas que enferman deben desplazarse fuera del centro, al hospital o a un centro de salud. Responsables del centro reconocieron haber solicitado un pediatra, quedando desierta la vacante por la escasa cuantía de la subvención otorgada por la administración a las entidades interesadas en cubrir esa plaza médica.

**Otro solicitante de asilo contó a Amnistía Internacional: “No nos dan medicinas, el médico viene cuatro horas al día, pero hay días que no viene. No nos mira, sólo nos hace algunas preguntas”.**<sup>150</sup>

**Las condiciones de suciedad en las que se ven obligados a vivir afectan a su salud en muchos aspectos.**

**Un solicitante de asilo de nacionalidad siria contó: “Muchos niños tienen piojos, sufren enfermedades de la piel, dermatitis, picores”.**<sup>151</sup>

**Otro de los residentes, Yusuf (nombre ficticio), que llevaba dos meses en Melilla junto con su mujer y sus cuatro hijos de edades comprendidas entre 4 y 12 años, relató a Amnistía Internacional: “Cuando nuestros hijos están enfermos nos dicen que vayamos al hospital. El taxi cuesta cinco euros, y cuando volvemos con las recetas nos dicen que no hay dinero para comprarlas y sólo nos dan paracetamol”.**<sup>152</sup>

Los testimonios recopilados por Amnistía Internacional también refirieron problemas de seguridad, robos continuos, así como peleas entre grupos de distinta nacionalidad, aunque los responsables del centro informaron a la organización del incremento de la plantilla de seguridad privada así como de la instalación de cámaras.<sup>153</sup> Varias de las personas entrevistadas contaron a la organización que muchos de los robos se producían cuando salían del centro de camino al puerto de Melilla para ser trasladados a la península. Los traslados no están organizados y cada familia, o las personas que viajan solas, tienen que trasladarse al puerto con todas sus pertenencias por sus propios medios.



## ZAYED

Zayed (nombre ficticio), de 23 años, viajaba solo. Cuando se entrevistó con Amnistía Internacional llevaba cuatro meses en el CETI esperando a que le trasladasen a la península. Dormía en una tienda de campaña. Manifestó estar preocupado por su seguridad: “Nos marchamos de la violencia y seguimos encontrando violencia. Hay gente aquí que tenía salida y les han robado por el camino. Hay unas 20 personas a las que han robado”.<sup>154</sup>

Amnistía Internacional recuerda que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha afirmado que “el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”.<sup>155</sup> Amnistía Internacional considera que las condiciones en las que viven las personas que residen en el CETI, especialmente aquellas que se encuentran en una situación de máxima vulnerabilidad, no reúnen los requisitos de habitabilidad y salubridad que deben asegurarse.

<sup>150</sup> Entrevista en el CETI de Melilla en julio de 2015.

<sup>151</sup> Entrevista en el CETI de Melilla en octubre de 2014.

<sup>152</sup> Entrevista en el CETI de Melilla en enero de 2016.

<sup>153</sup> Entrevista con la subdirectora del CETI de Melilla en enero de 2016.

<sup>154</sup> Entrevista en el CETI de Melilla en enero de 2016.

<sup>155</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general 4. El derecho a una vivienda adecuada.

El derecho a la salud es inclusivo y no sólo abarca la atención sanitaria sino también los principales factores determinantes de la salud: condiciones sanitarias, suministro de alimentos sanos, nutrición, vivienda y educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva.<sup>156</sup>

Asimismo, Amnistía Internacional recuerda la obligación de los Estados de asegurar que se atiendan plenamente las necesidades básicas de los niños y las niñas solicitantes de asilo, en particular en relación a ropa adecuada y artículos de higiene personal.<sup>157</sup>

#### LA INEXISTENCIA DE MÓDULOS FAMILIARES EN LOS CETI DE CEUTA Y MELILLA CONLLEVA UN PERJUICIO ADICIONAL PARA LAS MUJERES

Conforme a los estándares internacionales, los centros de recepción deben permitir la unidad de las familias presentes en el territorio.<sup>158</sup> La llegada de personas procedentes del conflicto sirio ha incrementado el número de familias residentes en el CETI de Melilla, siendo en ocasiones alrededor del 50% de su población menor de 18 años. Sin embargo, ni el CETI de Melilla ni el de Ceuta cuentan con módulos familiares.

La preocupación por la falta de módulos familiares en ambos centros ha sido recogida por la Oficina del Defensor del Pueblo en sucesivos informes desde el año 2004,<sup>159</sup> sin que hasta ahora dicha recomendación haya sido tenida en cuenta, por lo que no se garantiza que las familias tengan módulos familiares adecuados y, por consiguiente, puedan permanecer juntas durante su estancia; algo que ha sido corroborado por la organización durante las sucesivas visitas y por los testimonios recabados. En la última visita, en enero de 2016, Amnistía Internacional comprobó que las familias seguían estando separadas, si bien en una reunión posterior con las autoridades de la Dirección General de Inmigración y Emigración, en el mes de febrero, se nos informó de que en Melilla se estaba permitiendo que las familias permanecieran juntas en las habitaciones.<sup>160</sup> Amnistía Internacional da la bienvenida a la noticia, pero teme que sea una medida puntual coincidente con un momento de menor ocupación del centro, y reitera que las habitaciones y los módulos existentes no ofrecen las condiciones adecuadas para una familia.

Como se ha mencionado con anterioridad, en ambos CETI se produce una distribución por sexos en los módulos, quedando los menores a cargo de las madres. En las tres visitas realizadas al CETI de Melilla, Amnistía Internacional constató que, además de encontrarse muy por encima de su capacidad, había un elevado número de mujeres y de niños y niñas menores de 12 años. Así, por ejemplo, en octubre de 2014, de las 1.200 personas que se encontraban en el CETI, 190 eran mujeres y 249 eran menores de 12 años. En la última visita, realizada en enero de 2016, de las 850 personas que en esos momentos residían en el CETI, 129 eran mujeres y 229 eran menores, de los cuales 129 eran niños y 100 eran niñas.

Las mujeres eran obligadas a compartir habitación con otras mujeres y con los hijos e hijas de todas ellas. Amnistía Internacional entró en una habitación de dimensiones reducidas, donde en ocho camas dormían 15 personas, tres mujeres junto a 12 niños y niñas. Como regla general, a cada mujer se le otorgaban dos camas que debía compartir con todos sus hijos; incluso cuando en la habitación había camas vacías, no se les permitía ocuparlas. En enero de 2016, a pesar de que el centro doblaba su capacidad, varias habitaciones estaban cerradas. Y otras habitaciones, las mujeres compartían las camas con sus hijos e hijas menores aunque había camas vacías en la habitación.

<sup>156</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general 14. El derecho al más alto nivel posible de salud física y mental.

<sup>157</sup> Comité de los Derechos del Niño. Conclusiones finales. Suecia, CRC/C/SWE/CO/5 de 6 de marzo de 2015.

<sup>158</sup> Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, conclusión n.º 93 (LIII) sobre la recepción de los solicitantes de asilo en el contexto de los diferentes sistemas de asilo, y párrs. b) iii) y iv); Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 16, y Recomendación General n.º 32 sobre las dimensiones de género del estatuto de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres, párr. 34.

<sup>159</sup> En el informe anual de 2008, se recoge que ya en 2004 el Defensor del Pueblo indicó la conveniencia de que se dedicasen algunos módulos para permitir que las familias viviesen juntas, p. 268.

<sup>160</sup> Reunión con la Subdirección General de Inmigración en febrero de 2016.



## SARA

Cuando Sara (nombre ficticio) llegó al CETI de Melilla junto a sus tres hijas, le asignaron varios camastros en una tienda de campaña donde durmió tres días junto con 20 personas más. Debido a esta situación, decidió buscar un hotel aunque no sin dificultad. La primera noche durmieron en la calle. Ante la imposibilidad de hacer frente al coste del alojamiento, decidió volver al CETI y le dieron una habitación en uno de los módulos, pero le indicaron que sólo podría utilizar dos camas, aunque las otras no estaban ocupadas. Luego llegó otra familia y tuvieron que dormir 12 personas en la habitación, 7 niños y 5 adultas.<sup>161</sup>

La falta de módulos familiares y el hecho de tener que dormir junto a sus hijos e hijas de esta forma tiene un impacto directo en la vida y la salud de estas mujeres, que deben hacerse responsables del cuidado de sus hijos e hijas, además de los de las mujeres con las que comparten habitación.

**“Es imposible descansar cuando tienes que dormir en una habitación con seis niños; cuando no llora uno, llora otro”, nos dijo Fath, que comparte habitación con sus dos hijos de tres años y siete meses, respectivamente, más dos mujeres y los hijos de éstas.**<sup>162</sup>

Otra de las mujeres mostró a Amnistía Internacional a su hijo de veinte días tumbado en una de las camas, que debía compartir con sus otros hijos ya que no le habían ofrecido una cuna. Responsables del CETI reconocieron que no cuentan con cunas para los bebés o niños de corta edad. Tampoco se ofrece un lugar tranquilo y adecuado a las mujeres que acaban de dar a luz, que deben volver junto a sus bebés a las habitaciones sobreocupadas, sin que sus parejas puedan participar en el cuidado de los hijos, tal y como se recomienda en estándares internacionales de derechos humanos.<sup>163</sup>

**“Hace tres días que dio a luz y debe ir al comedor con el bebé porque no le permiten comer en la habitación”.**<sup>164</sup>

Amnistía Internacional recuerda que las mujeres se enfrentan a dificultades para acceder en muchos casos a servicios básicos, siendo un motivo de preocupación que no se les consulte sobre sus necesidades como mujeres. La situación de especial vulnerabilidad de las mujeres migrantes, las mujeres refugiadas y las mujeres desplazadas ha sido puesta de relieve por el Comité contra la Discriminación de la Mujer, que ha recordado que los Estados deben garantizar el respeto de los derechos de las mujeres que necesitan protección internacional y aplicar los instrumentos regionales existentes, teniendo en cuenta las cuestiones de género. También deben velar por que las mujeres disfruten de los beneficios que les otorgan los instrumentos mencionados, sin discriminación y sobre la base de la igualdad sustantiva.<sup>165</sup>

Amnistía Internacional subraya la obligación de los Estados de garantizar que los centros de recepción estén adaptados a los niños y las niñas.<sup>166</sup>

### LA ARBITRARIEDAD EN LAS SANCIONES

4. Los Estados miembros podrán fijar sanciones para los casos de violación grave de la normativa aplicable en los centros de acogida, así como para los casos de comportamiento violento grave.

5. Las decisiones de reducir o retirar el beneficio de las condiciones materiales de acogida o las sanciones [...] se tomarán de

<sup>161</sup> Entrevista realizada en Madrid en diciembre de 2015 con una mujer siria tras su paso por el CETI de Melilla.

<sup>162</sup> Entrevista en el CETI de Melilla en enero de 2016.

forma individual, objetiva e imparcial y estarán motivadas. Las decisiones se basarán en la situación particular de la persona en cuestión, especialmente por lo que respecta a las personas a que se refiere el artículo 21, teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad. En cualquier caso, los Estados miembros asegurarán el acceso a la atención sanitaria de conformidad con el artículo 19 y garantizarán condiciones de vida dignas para todos los solicitantes.

Directiva de acogida, art. 20

La Ley de Asilo prevé la reducción o retirada de los programas de ayudas de acogida como consecuencia de faltas tales como abandonar el lugar de residencia asignado sin informar o sin permiso, la ocultación de medios económicos, o cuando por acción u omisión se vulneren los derechos de otros residentes o del personal encargado de los centros y se dificulte gravemente la convivencia establecida, de conformidad con las normas internas de los mismos. El sistema de faltas y sanciones a aplicar será el que se establezca reglamentariamente por el Ministerio competente.<sup>167</sup>

La Directiva de acogida posibilita sancionar por causa grave o comportamiento violento grave. Sin embargo, en todo caso han de garantizarse condiciones de vida dignas para todos los solicitantes.

### ■ “Si haces algo que no les gusta te expulsan del CETI. ¿De qué te vale la protección?”<sup>168</sup>

Varios de los testimonios recabados por Amnistía Internacional en el CETI de Melilla expresaron su temor a ser expulsados del centro sin que hubiese unos criterios claros para conocer tanto el comportamiento considerado como infracción, como el tipo de sanción o la duración de la misma. Cuando preguntamos a una de las responsables del centro sobre el procedimiento sancionador, nos dijo que estaban pendientes de un reglamento interno. Lo único que se ofrecía a los residentes eran dípticos con información muy básica sobre lo que se podía o no se podía hacer dentro del centro, como por ejemplo fumar o cocinar, pero no había un reglamento como tal.<sup>169</sup> Trasladada esta preocupación a los responsables de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, se nos indicó que los solicitantes de asilo no tienen derecho a estar en el CETI, y que no hay ningún tipo de obligación para admitirlos.<sup>170</sup> Estas afirmaciones vulneran las obligaciones contraídas por España en relación a la acogida de solicitantes de asilo.



## EXPULSADOS DEL CETI

El 10 de enero de 2016, Amnistía Internacional se entrevistó con siete hombres que llevaban alrededor de un mes expulsados del CETI y dormían en una tienda de campaña fuera del mismo. Según relataron, tuvieron una pelea con un grupo de personas de nacionalidad argelina el 12 de diciembre, en la que fue necesaria la intervención de la policía. Todos ellos fueron expulsados por la mediadora social del centro esa misma noche. Tenían miedo porque los problemas por los que surgió la pelea no habían sido solucionados y temían posibles represalias. Según contaron a Amnistía Internacional, en el centro les dijeron en un primer momento que la expulsión era por cinco días, plazo ampliado posteriormente a siete días. En el momento de la entrevista llevaban un mes fuera del centro y no tenían claro cuándo iban a poder volver.

“Tenemos la entrada totalmente prohibida, comemos en la calle y dormimos en una tienda de campaña. No podemos entrar ni para comer ni para lavarnos. Cuando nos echaron, no nos dieron nada de ropa, nos

<sup>163</sup> Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, arts. 5(b) y 16 (1).

<sup>164</sup> Entrevista con una ciudadana siria en el CETI de Melilla en enero de 2016.

<sup>165</sup> Recomendación General n.º 32 del Comité sobre las dimensiones de género del estatuto de la refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia en las mujeres.

<sup>166</sup> Comité de los Derechos del Niño. Conclusiones finales sobre Portugal, CRC/C/PRT/CO/3-4 de 25 de octubre de 2014.

<sup>167</sup> Ley 9/1994, de 19 de mayo, reguladora del derecho de asilo y la condición de refugiado, arts. 33.2 y 33.3.

<sup>168</sup> Testimonio de un ciudadano sirio de 23 años en enero de 2016.

quitaron las tarjetas que nos permiten acceder al CETI; todos nuestros papeles y documentación se han quedado allí. Algunos tenemos la familia dentro”.<sup>171</sup>

Este tipo de sanción no es individualizada, sino que afecta a los derechos de toda la familia. Dos de estas personas relataron a Amnistía Internacional que su familia ya tenía la fecha de traslado a la península para la semana siguiente a la pelea, pero a consecuencia de la misma ésta había sido anulada.



## TAREQ

Tareq (nombre ficticio), uno de los siete hombres que había sido expulsado, contó a Amnistía Internacional que su mujer había dado a luz el día 8 de enero.

Durante el último mes de embarazo no había podido estar con ella. “Hoy le han dado el alta, he estado con ella en el hospital pero al intentar entrar en el CETI me han prohibido la entrada, sólo ha podido entrar ella con el bebé.” Según relata, tenían fecha para ser enviados a la península el 22 de diciembre, pero tras la pelea y la expulsión les anularon el traslado y tuvieron que quedarse en Melilla.<sup>172</sup>

Amnistía Internacional muestra su preocupación por la inexistencia de un reglamento que establezca el sistema sancionador, que garantice un procedimiento individualizado, objetivo, imparcial y suficientemente motivado y que permita recurrir la decisión y hacer las alegaciones que se estimen oportunas. Este reglamento debería tener en cuenta el principio de proporcionalidad, garantizando en todo caso que la persona sigue disfrutando de condiciones de vida digna.

## DERECHO A LA EDUCACIÓN

1. Los Estados miembros proporcionarán a los hijos menores de los solicitantes de asilo y a los solicitantes que sean menores de edad acceso al sistema educativo en condiciones similares a las de sus propios nacionales, mientras no se ejecute efectivamente una orden de expulsión contra ellos o sus padres. La educación se podrá dispensar en los centros de acogida. [...] Los Estados miembros no privarán a una persona de la enseñanza secundaria sólo porque esta haya alcanzado la mayoría de edad.

2. El acceso al sistema educativo no podrá retrasarse durante más de tres meses a partir de la fecha de presentación de la solicitud internacional por el menor o en nombre de éste. [...]

Directiva europea de acogida, art. 14

El derecho a la educación, que abarca el derecho a una educación primaria gratuita y obligatoria, y un mayor acceso a la educación secundaria, técnica, profesional o superior, está reconocido en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos.<sup>173</sup>

El Comité de los Derechos del Niño establece que los Estados tienen la obligación de garantizar el pleno disfrute del derecho a la educación de los niños y las niñas solicitantes de asilo, independientemente de su condición y del periodo de estancia o residencia, en igualdad de condiciones con los demás menores en el Estado parte.<sup>174</sup> Asimismo, los Estados deben garantizar el material escolar necesario.<sup>175</sup>

<sup>169</sup> Entrevista con la subdirectora del centro el 8 de enero de 2016.

<sup>170</sup> Entrevista con el subdirector general de Inmigración en febrero de 2016.

<sup>171</sup> Entrevista con un ciudadano sirio el 10 de enero de 2015.

<sup>172</sup> Entrevista el 10 de enero de 2016.

La Ley de Asilo española no contiene ninguna provisión específica que garantice el derecho de los niños y las niñas a ser escolarizados por el hecho de ser solicitantes de asilo, si bien la Ley de Extranjería es de aplicación para garantizar este derecho.<sup>176</sup> Según la información recabada por Amnistía Internacional, las niñas y los niños solicitantes de asilo que se encuentran en el sistema de acogida en la península son escolarizados a su llegada en centros educativos cercanos al centro asignado. Sin embargo, debido a que el centro de acogida es ofrecido sólo durante seis meses, muchas familias, que aún continúan como solicitantes de asilo, deben abandonar dicho recurso y buscar un piso o habitación de alquiler en otro lugar, lo que provoca también que sus hijos e hijas tengan que dejar el colegio donde estaban escolarizados y empezar nuevamente en otro más cercano a su nuevo domicilio, con el consabido impacto en su educación y normalización de su vida cotidiana.



## FARID

Farid (nombre ficticio) llegó con su familia procedente de un campo de refugiados de Jordania bajo el programa de reasentamiento del gobierno español. Junto a él viajaba su mujer embarazada, sus dos hijas de ocho y seis años, y su hijo de tres. Tras ocho meses en un centro de acogida en Madrid debían dejarlo en enero de 2016, después de que su mujer diese a luz. Una de las ONG que colabora con la administración les daría una ayuda económica para alquilar un piso. Ante la imposibilidad de encontrar por ellos mismos un piso, se vieron obligados a recurrir a una agencia inmobiliaria, a través de la cual lograron un alojamiento pero en otra zona de Madrid: “Tendré que cambiar a las niñas de colegio. He hablado con más de 80 personas y nadie nos ha querido alquilar por no tener contrato de trabajo. Quería una casa y ya me daba igual dónde fuera”.<sup>177</sup>

Durante la visita al CETI de Ceuta en octubre de 2014, Amnistía Internacional se entrevistó con varias familias que llevaban allí varios meses, siendo en muchos casos la petición de asilo un obstáculo para ser transferidas a la península.<sup>178</sup> En el momento de la visita, el director del centro informó a Amnistía Internacional de que había 37 menores junto a sus familias, y que era responsabilidad del centro escolarizar a los menores en un plazo de 10 días en escuelas públicas de la zona. En el momento de la visita, se nos informó de que tres de los menores se encontraban cursando educación secundaria mientras que los otros estaban escolarizados en infantil y primaria. El CETI les facilitaba ropa deportiva y calzado para que pudieran acudir a los colegios, así como los bonos para el transporte público para ellos y sus familias, con objeto de poder llevarlos al colegio. Sin embargo, algunas de las personas con las que se entrevistó Amnistía Internacional expresaron la dificultad de llevar a sus hijos al colegio, ya que el transporte público no llegaba hasta el CETI.

La situación era diferente y más preocupante en el CETI de Melilla. La organización pudo comprobar que no se estaba garantizando la escolarización a los menores que allí se encontraban. Según la información proporcionada por la dirección del centro, desde el CETI se tramitaba la escolarización de los menores residentes en los colegios públicos de la ciudad.<sup>179</sup> Sin embargo, en enero de 2016 Amnistía Internacional pudo recabar el testimonio de cuatro menores de 12, 13 y 15 años que contaron a la organización que no habían recibido ningún tipo de escolarización, salvo una hora y media de clases de español impartidas de lunes a viernes en el mismo centro. El promedio de estancia de los cuatro menores entrevistados variaba entre los cuatro meses y medio y los cinco meses.

<sup>173</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales, arts. 13-14; Convención sobre los Derechos del Niño, arts. 28-29; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 10; Convenio Europeo de Derechos Humanos, art. 2, y Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 14.

<sup>174</sup> Comité de los Derechos del Niño. Conclusiones finales. Polonia, CRC/C/POL/CO/3-4 de 30 de octubre de 2015; Croacia, CRC/C/HRV/CO/3-4 de 13 de octubre de 2014, y Hungría, CRC/C/HUN/CO/3-5 de 14 de octubre de 2014.

<sup>175</sup> Comité de los Derechos del Niño. Conclusiones finales. Suecia, CRC/C/SWE/CO/5 de 6 de marzo de 2015.

<sup>176</sup> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, art. 9. Disponible en: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/lo4-2000.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo4-2000.html).

<sup>177</sup> Entrevista realizada en Madrid en diciembre de 2015.

En octubre de 2015, la Oficina del Defensor del Pueblo emitió una recomendación para que se diseñase un programa educativo específico para el CETI de Melilla<sup>180</sup> poniendo de relieve la falta de condiciones adecuadas del mismo para albergar durante un tiempo prolongado a los menores de edad.

A principios de 2016, la organización Save the Children inició un proyecto para trabajar con menores de cero a tres años y con adolescentes, mediante un servicio de guardería y actividades de ocio y tiempo libre, sin embargo este proyecto no comprende la escolarización como tal de estos menores. Amnistía Internacional 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 debe garantizarse que los niños y las niñas permanezcan el tiempo imprescindible en dichos centros, y se asegure su rápido traslado a la península para garantizar su escolarización normalizada lo antes posible.

#### DESIGNACIÓN DE LOS CENTROS DE ACOGIDA EN LA PENÍNSULA

1. En caso de que se conceda alojamiento en especie, se facilitará alguna de las siguientes formas o la combinación de ellas: [...]
    - b) en centros de acogida que garanticen un nivel de vida adecuado; c) en casas privadas, apartamentos, hoteles u otros locales adaptados [...]
  2. [...] Los Estados miembros velarán por que:
    - a) se garantice la protección de su vida familiar; b) tengan posibilidad de comunicarse con sus parientes, asesores jurídicos o consejeros, con personas que representen al ACNUR y otras organizaciones y órganos competentes nacionales, internacionales y no gubernamentales [...]; c) permitiendo el acceso de todos ellos, salvo por razones de seguridad.
  3. Los Estados miembros deberán tomar en consideración los factores específicos de género y edad y situación de las personas vulnerables, respecto de los solicitantes alojados en los locales o centros de acogida [...].
  4. Los Estados miembros adoptarán las medidas adecuadas para prevenir el acoso o los actos de violencia de género, incluida la violencia y el acoso sexuales, en los locales y centros de acogida [...].
  5. Los Estados miembros velarán por que, como regla general, los solicitantes adultos dependientes con necesidades de acogida particulares sean alojados junto con sus parientes adultos próximos [...].
  9. En los casos debidamente justificados, los Estados miembros podrán fijar excepcionalmente condiciones materiales de acogida diferentes de las previstas en el presente artículo durante un periodo razonable, que deberá ser lo más corto posible cuando:
    - a) sea necesaria una evaluación de las necesidades específicas del solicitante [...];
    - b) las capacidades de alojamiento normalmente existentes estén temporalmente agotadas.
- Directiva de acogida, art. 18

<sup>178</sup> Varias familias de origen sirio decidieron abandonar el CETI y acampar en una plaza frente a la Delegación de Gobierno de Ceuta exigiendo su traslado a la península en mayo de 2014 y para protestar por las condiciones en las que estaban en el CETI. Cinco meses después, en el momento de la visita a esta ciudad realizada por Amnistía Internacional, la mayoría de las familias seguían allí reivindicando su traslado a la península. Disponible en: [http://politica.elpais.com/politica/2014/05/21/actualidad/1400679814\\_063809.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/05/21/actualidad/1400679814_063809.html).

<sup>179</sup> Entrevista con la subdirectora del CETI de Melilla en enero de 2016.

<sup>180</sup> Véase: [www.defensordelpueblo.es/resoluciones/disenar-un-programa-educativo-especifico-para-los-menores-que-se-encuentran-en-el-centro-de-estancia-temporal-ce-ti-de-melilla/](http://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/disenar-un-programa-educativo-especifico-para-los-menores-que-se-encuentran-en-el-centro-de-estancia-temporal-ce-ti-de-melilla/).

Como se explicó con anterioridad, durante la primera fase de acogida se facilita a las personas solicitantes de asilo una plaza en un centro público o gestionado por una organización. Posteriormente, en algunos casos se presta ayuda económica para cubrir durante algunos meses un alquiler en el mercado privado de vivienda. Este sistema es generalmente rígido; es decir, para poder acceder a las ayudas de alquiler de vivienda es necesario completar la primera fase en una habitación en un centro residencial. Trabajadores y trabajadoras sociales han señalado la dificultad que este sistema supone para muchas personas que tienen redes familiares en España, ya que si deciden irse a vivir con ellos quedan excluidos de las ayudas previstas en el sistema de acogida. En ocasiones, sus familiares tienen también una situación muy precaria, por lo que no pueden hacerse cargo económicamente de su manutención. Algunas de las personas entrevistadas por Amnistía Internacional dijeron que el sistema previsto en la primera fase les infantiliza, limitando en gran medida la posibilidad de tomar sus propias decisiones, especialmente para quienes van a macrocentros, para luego, en un espacio muy corto de tiempo, dejarles sin esa cobertura o con ayudas muy limitadas.

Una vez que la solicitud de asilo ha sido admitida a trámite, la Unidad de Trabajadores Sociales (UTS) de la Oficina de Asilo se encarga de asignar una plaza en uno de los cuatro centros de acogida dependientes de la administración, o en los centros o pisos gestionados por organizaciones no gubernamentales repartidos por diversas ciudades de España.<sup>181</sup> La tipología de estas plazas es muy variada: se les puede otorgar una habitación en un centro que debe compartir toda la familia, o dos habitaciones en el caso de familias extensas o con hijos mayores. Las personas solas deben compartir habitación con otras que estén en su misma situación. También pueden asignarles una plaza en pisos compartidos gestionados por ONG, donde el número de plazas es también diverso, siendo el mínimo de seis plazas.

Existen bastantes diferencias en cuanto a las características que presenta cada plaza: mientras algunos centros están en zonas urbanas y bien comunicadas o son pisos en barrios normalizados, otras plazas se encuentran en centros situados en zonas rurales y muy aisladas; los que están en los centros no tienen permitido cocinar su propia comida, teniendo que adaptarse a las comidas y los horarios establecidos, mientras que los que están en pisos sí cuentan con mayor autonomía; algunos centros sí cuentan con áreas de esparcimiento para los niños y las niñas, o una sala acondicionada para que puedan jugar y, por ejemplo, un lugar cómodo donde ver la televisión, pero otros no cuentan con ningún espacio común para que los menores puedan jugar.

Los centros que fueron visitados por Amnistía Internacional no ofrecían condiciones adecuadas para las familias, pues ocupaban una habitación sin apenas más espacio que el necesario para las camas, una pequeña mesa o un armario. Salvo en los casos de familias extensas con hijos adolescentes, donde se puede llegar a asignar una segunda habitación, lo habitual es que los progenitores tengan que compartir la habitación con sus hijos, incluso cuando éstos son mayores. Muchas de las familias entrevistadas por Amnistía Internacional lamentaron la falta de espacio en la habitación. La falta de intimidad que provoca esta situación afecta tanto a la vida familiar como a la vida en pareja. Mientras que en tres de los centros visitados las habitaciones contaban con baño propio, uno de ellos con espacio suficiente para una silla de ruedas, los demás sólo ofrecían la posibilidad de baños o servicios compartidos.

Durante esta primera fase, además de proporcionar el alojamiento se otorga una ayuda económica mensual para cubrir necesidades básicas. Tanto los centros dependientes directamente de la administración como los centros de las organizaciones colaboradoras cuentan con equipos multidisciplinares que se encargan de la acogida, la atención psicológica y legal en algunos casos, y marcan un itinerario para la integración, cuyo cumplimiento también supedita el poder seguir recibiendo algunas de las ayudas previstas.

También en este periodo se facilitan cursos de formación y clases de español, pero mientras que en algunos casos se imparten por personal contratado especializado, en otros la enseñanza del idioma se lleva a cabo por personal voluntario con alta rotación, por lo que el aprendizaje del idioma, elemento clave para la integración en la sociedad de acogida, no alcanza niveles mínimamente satisfactorios. Por otro lado, en algunos de los centros se posibilita un servicio de guardería privado para que las madres que están solas o ambos progenitores puedan acudir a las clases de español, pero en otros esta posibilidad a veces debe ser cubierta por el cuidado ofrecido por otras residentes, lo que puede dificultar la posibilidad de formación, especialmente de las mujeres.

Una de las primeras cuestiones que surgen a la hora de la designación de las plazas es en qué medida son tenidas en cuenta las características personales y familiares, las preferencias, y el perfil social y educativo de las personas

<sup>181</sup> Mientras que la red pública sólo dispone de cuatro centros, algunas de las entidades colaboradoras también disponen de pisos además de centros, con una cobertura que alcanza a todas las comunidades autónomas.



solicitantes de asilo. A pesar de que los responsables de la Dirección General de Migraciones indicaron a Amnistía Internacional que las derivaciones se hacen sobre la base de informes realizados por los propios trabajadores de la UTS en Madrid, o por informes de las ONG responsables de la primera acogida en las distintas comunidades autónomas o del CETI, trabajadores y trabajadoras de las distintas organizaciones no gubernamentales, así como de los CAR con los que habló Amnistía Internacional, reconocieron no saber cuáles eran los criterios que seguía la UTS, aunque la mayoría entendía que el criterio principal era la disponibilidad de plazas en cada centro, según el número de las personas que forman la unidad familiar. Igualmente, los responsables del CETI con los que se entrevistó la organización confirmaron no tener medios para poder conocer la realidad de las personas que residían allí, salvo que ellas mismas fueran a ponerlo en conocimiento.

Amnistía Internacional considera que las autoridades deben asegurarse de que conocen y valoran la situación personal de cada solicitante de asilo, ya que, tal y como señala la directiva, los Estados deben tomar en consideración factores específicos como el género, la edad y la situación de las personas vulnerables, para prevenir, por ejemplo, actos de acoso o de violencia de género. Amnistía Internacional pudo comprobar que mujeres cabeza de familias monomarentales, con hijas adolescentes, habían sido derivadas a un centro de acogida en una zona bastante aislada, a 55 kilómetros de Madrid, donde, según los testimonios recopilados por la organización, en el mismo espacio la ONG gestiona también un programa de ayuda humanitaria para hombres solos y un programa para la rehabilitación de personas toxicómanas. Según estos testimonios, eran constantes las peleas entre los residentes del centro. También expresaron el miedo y la inseguridad que sufren sobre todo las mujeres jóvenes, que tienen que caminar solas desde la carretera principal hasta el centro, que se encuentra un poco apartado.<sup>182</sup>

Amnistía Internacional preguntó a algunas de las personas que sí habían tenido oportunidad de mantener una entrevista con el equipo social de la UTS para expresar su preferencia pero, al parecer, no se tuvieron en cuenta sus necesidades específicas, lo que afectó posteriormente a su vida.



## ABDALLA

Abdalla (nombre ficticio) huyó de Sudán con 18 años, debido a la persecución de la que era objeto por motivos de orientación sexual. Tras llegar a Madrid, viajó en autobús a Holanda donde solicitó asilo y permaneció un año. Finalmente, con 19 años, fue devuelto a España en aplicación del Reglamento de Dublín. Durante los dos primeros meses permaneció en un hostel situado en un polígono industrial a las afueras de Madrid concertado con una de las ONG que proporciona alojamiento de primera acogida, a la espera de asignación de una plaza en un centro. Durante este tiempo entró en contacto con una asociación de apoyo a personas LGTBI, que dirigió una carta a la UTS solicitando que asignasen a Abdalla una plaza en Madrid, donde estaba recibiendo apoyo por parte de esta asociación. La UTS le asignó una plaza en un centro ubicado en la periferia de Madrid, pero tuvo que compartir habitación con otros dos hombres que no aceptaban su orientación sexual: “Me trataban muy mal y tuve varios problemas; estuve dos meses hasta que al final me cambiaron de habitación, pero eran también árabes y tuve problemas. Finalmente entraron otras dos personas LGTBI y me cambiaron a una habitación con ellas”.<sup>183</sup> Abdalla contó a la organización que durante varios meses apenas podía dormir, necesitando incluso tranquilizantes para conciliar el sueño.

Según la información recabada por Amnistía Internacional, no se realizan entrevistas individualizadas y sistematizadas que garanticen el estudio de los perfiles personales y busquen la mejor solución para cada caso. Algunas de las personas entrevistadas por la organización indicaron que habían sido enviadas a zonas donde estaban experimentando muchas dificultades para su integración.

<sup>182</sup> Amnistía Internacional acudió en febrero de 2016 a este centro con objeto de entrevistar a uno de los residentes. Este centro ha empezado con el programa de acogida a refugiados en enero de 2016, compatibilizándolo con otros programas existentes.

<sup>183</sup> Entrevista realizada en febrero de 2016.



## PEDRO Y MARÍA

Pedro y María, de nacionalidad colombiana y defensores de derechos humanos, solicitaron asilo a principios de 2016, después de permanecer un año en España bajo un programa de protección temporal. Durante ese tiempo vivieron a las afueras de Madrid, donde su hija de 21 años y su hijo de 16 estaban cursando estudios. En enero de 2016 la UTS les asignó una habitación para los cuatro en un macrocentro situado a 55 kilómetros de Madrid. Debido a la distancia desde su domicilio anterior, se han visto obligados a cambiar de instituto a su hijo a mitad de curso. Al no existir instituto en el pueblo donde residen, han tenido que gestionar un servicio de transporte para trasladarse diariamente a otro pueblo cercano, lo que ha retrasado también su escolarización. Pedro comentó que el cambio a mitad de curso había afectado significativamente a su hijo, ya que era la segunda vez que se veía forzado a interrumpir sus estudios debido a la persecución que sufren sus padres. Tener que cambiar de nuevo estaba afectando negativamente a su estabilidad emocional. Cuando Amnistía Internacional comentó este caso con las autoridades y preguntó sobre la posibilidad de buscar otra alternativa que no le produjese desarraigo del lugar que ya conocían, se nos indicó que si no se quedaban en el recurso asignado, se entendería que renunciaban a las ayudas proporcionadas dentro del sistema de acogida.

Otras personas solicitantes de asilo directamente no tuvieron ninguna oportunidad de mantener una entrevista individual. La rigidez del sistema provoca 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. Todo esto se vive con gran preocupación debido a la falta de expectativas de futuro en el lugar donde se les ha concedido la plaza.



## LILNA Y BILAL

Lilna (nombre ficticio) es una mujer ucraniana que llegó a Málaga en mayo de 2015 huyendo del conflicto en Donetsk, junto a su marido, su hijo y su hija, ambos de muy corta edad. Tuvieron que esperar dos meses para realizar la entrevista de asilo. Durante ese tiempo permanecieron en un piso gestionado por una ONG de Málaga y compartido con otras familias. En agosto, la UTS les asignó una habitación para los cuatro en un macrocentro situado en un pueblo de Córdoba. Lilna contó a la organización que les habían notificado que debían salir del centro en febrero de 2016, aunque habían solicitado una prórroga y estaban a la espera de respuesta. Tanto ella como su marido tenían estudios superiores, ella es diseñadora gráfica y él informático. Sin embargo, su marido no había tenido oportunidad de acceder a cursos orientados a encontrar trabajo dentro de su perfil académico, lo único que le habían ofrecido era un curso de mecánica. Lilna contó que estaba interesada en hacer un curso de diseño gráfico que impartían en otra ciudad, pero no tenía posibilidad de trasladarse diariamente porque los horarios del transporte público no le permitían volver a tiempo para ocuparse de sus hijos pequeños: “Estoy preocupada porque tenemos que salir ya del centro y nos han dicho que no saben qué hacer con los que solicitan asilo y son de Ucrania”. También le preocupaba tener que permanecer en Córdoba si quería seguir optando a ayudas económicas tras abandonar el centro, ya que dudaba de que pudieran encontrar trabajo allí.

Bilal (nombre ficticio), de 35 años, pasó tres años en un campo para personas refugiadas en Jordania hasta que llegó a Madrid dentro del programa de reasentamiento del gobierno español. Junto a él llegaron su mujer y sus tres hijos, de edades comprendidas entre los 2 y los 10 años. Cuando se entrevistó con Amnistía Internacional, los cinco miembros de la familia llevaban ocho meses compartiendo una habitación en un centro de acogida de Madrid, aunque ya les habían notificado que habían agotado la ayuda en esta primera fase y debían buscar un piso de alquiler. Bilal se encontraba muy desanimado y desorientado: “No entiendo muy bien esto de que ahora tengo que buscar un piso, porque no está siendo

nada fácil y nadie nos ayuda. Pero por otro lado la habitación es muy pequeña, no reúne condiciones; es una habitación para dos personas, tiene dos literas que ocupan todo, apenas hay espacio”. Durante el tiempo que había permanecido en el centro, además de las clases de español les habían ofrecido hacer un curso de cocina, pero él no lo había terminado porque, según relató, había mucha parte teórica y no él no comprendía el idioma: “Mi mujer sí lo hizo. En Siria yo arreglaba coches, y también era agricultor, tenía olivos y tierras que cultivaba. Mi mujer es diplomada en análisis clínico pero le han dicho que no puede convalidar sus estudios, y que aquí no va a encontrar trabajo de eso”.

Otras personas solicitantes de asilo, sin embargo, ni siquiera llegan a disfrutar de los mínimos ofrecidos por la normativa española. Como ya se ha mencionado, muchas personas que han solicitado asilo no han tenido la opción de acceder a las condiciones mínimas de acogida ni al resto de derechos reconocidos.



## ANUJAH E ISHARA

Éste era el caso de Anujah e Ishara (nombres ficticios), que en el momento de entrevistarse con Amnistía Internacional llevaban ocho meses en España.

Anujah de 27 años e Ishara de 25, ambos de Sri Lanka, huyeron por motivos de persecución religiosa. Llegaron a Ceuta en julio de 2015, donde solicitaron asilo. Cuatro meses después fueron trasladados a un centro de ayuda humanitaria situado en un pequeño pueblo en la provincia de Jaén: “Durante este tiempo nadie nos ha explicado nada, en Ceuta sólo nos dijeron que íbamos a un centro de una ONG. Llevamos tres meses aquí y nos han dicho que nos van a llevar a otro centro, pero no sabemos nada”. A pesar de que eran solicitantes de asilo, no recibían la asignación mensual de 50 euros a la que tendrían derecho según lo previsto en el Manual de Gestión, sino sólo 25 euros al mes, ya que habían sido derivados a un centro dentro del programa de ayuda humanitaria que tiene diferente línea presupuestaria. Durante este tiempo, tampoco han tenido acceso a ningún curso de formación ni asesoramiento legal de ningún tipo: “Lo único que hacemos en todo el día es ver la televisión y estudiar español, pero no tenemos nunca al mismo profesor, viene uno nuevo cada día”. Anujah e Ishara, que comparten habitación con 12 hombres más, comentaron que la comunicación con los trabajadores es complicada: “En el CETI [de Ceuta] al menos teníamos dos horas de español con el mismo profesor y también acudíamos a clases de informática”. El mismo día en que se realizó la entrevista fueron informados de que su solicitud de asilo había sido denegada, por lo que no tendrían posibilidad de ser trasladados a un centro de acogida para solicitantes de asilo.

Responsables del centro comentaron a Amnistía Internacional que se trataba de un recurso de 20 plazas destinadas a hombres solos que se encuentran en situación administrativa irregular, y que han llegado por la costa, han sido trasladados desde los CETI o han salido de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE). Esta misma organización cuenta también con un centro en una población cercana con 20 plazas para mujeres solas o con sus hijos e hijas. Aunque Anujah e Ishara eran los únicos solicitantes de asilo cuando Amnistía Internacional visitó el centro, desde 2014 se habían derivado a ese centro a 98 solicitantes de asilo. Al no ser un centro específico para solicitantes de asilo, no cuentan con un equipo especializado en asesoría legal o psicológica capaz de atender este perfil. Las clases de español se imparten por voluntarios, y si no los hay, se encarga el personal del centro. Reconocieron la dificultad de planificar las clases de español debido a la alta rotación y a los diferentes niveles de aprendizaje, por lo que a veces los propios voluntarios que imparten las clases se desaniman.<sup>184</sup> Muchos solicitantes no quieren permanecer allí y se van por sus propios medios.

<sup>184</sup> Entrevista realizada en Jaén en enero de 2016.

La elección del lugar de primera acogida es importante de cara a facilitar las opciones de integración en la sociedad de acogida, en el mercado laboral o en el ámbito educativo, mientras estas personas continúan como solicitantes de asilo y especialmente cuando ya han recibido protección internacional. También deben tomarse en consideración factores específicos como el género, la edad o la situación de las personas vulnerables para prevenir, por ejemplo, actos de acoso o de violencia de género. Muchas personas se encuentran muy limitadas a la hora de buscar opciones laborales. La rigidez del sistema limita sus posibilidades de integración ya que, salvo excepciones, si desean seguir recibiendo las ayudas previstas de la segunda fase es necesario que sigan residiendo en la misma provincia donde se les asignó la primera plaza. Como se ha señalado, muchos de ellos dejan de percibir ayudas aun siendo solicitantes de asilo; otros, a pesar de contar ya con protección internacional, no reciben ninguna ayuda específica destinada a facilitar su integración, tal y como establece la Directiva de definición de la condición de refugiado.<sup>185</sup>

## DERECHO A LA INFORMACIÓN

Los Estados miembros informarán a los solicitantes, en un plazo razonable que no supere los 15 días desde que hayan presentado su solicitud de protección internacional, al menos de los beneficios establecidos y de las condiciones que deben cumplir en relación a las condiciones de acogida. Los Estados miembros velarán por que se proporcione a los solicitantes información sobre las organizaciones o los grupos de personas que proporcionan asistencia jurídica específica y sobre las organizaciones que puedan ayudarles o informarles por lo que respecta a las condiciones de acogida disponibles, incluida la atención sanitaria.

Los Estados miembros velarán por que la información mencionada en el apartado 1 se comunique por escrito y en una lengua que los solicitantes puedan comprender o cuya comprensión por los solicitantes sea razonable suponer.

Directiva de acogida, art. 5

Garantizar a todas las personas una adecuada información sobre sus derechos es una condición esencial para reclamarlos. Los Estados tienen la obligación de asegurar que dicha información se encuentra disponible, es accesible y tiene en cuenta las dificultades especiales que pueden afectar a ciertos colectivos. En las entrevistas realizadas, Amnistía Internacional observó serios problemas en relación al cumplimiento por parte de las autoridades de garantizar el derecho de las personas a la información sobre sus derechos. En la mayoría de los casos, esto no sólo supone una falta de diligencia por parte de las autoridades por omisión de información, sino de una negación directa, a pesar de que el acceso a dicha información ha sido solicitado en ocasiones por las personas interesadas.

La Ley de Asilo española establece que en el momento de la solicitud la persona será informada en una lengua que pueda comprender sobre el procedimiento que debe seguirse, de sus derechos y obligaciones durante la tramitación, en especial en materia de plazos y medios de que dispone, así como, entre otras cuestiones, de los derechos y las prestaciones sociales a los que tiene acceso en su condición de solicitante de protección internacional.<sup>186</sup> Sin embargo, no garantiza todos los requisitos establecidos en la Directiva de 2013.<sup>187</sup>

Muchas personas solicitantes de asilo no entienden el procedimiento a seguir porque nadie se lo explica de una manera apropiada. El folleto informativo sobre el derecho de asilo y protección subsidiaria sólo alude al derecho a la asistencia sanitaria en caso de necesidad y a recibir prestaciones sanitarias para los solicitantes de protección internacional, pero no hace ninguna mención al resto de las condiciones de acogida previstas, por ejemplo, en la normativa que lo regula, salvo una escueta mención a que “podrán beneficiarse de asistencia que garantice la cobertura de sus necesidades básicas”. Según la información contenida en este folleto, el acceso a servicios públicos de educación, servicios sociales, formación y programas de atención a víctimas de género quedaría supeditado a haber obtenido protección internacional.

<sup>185</sup> Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida.

<sup>186</sup> Art. 17.

<sup>187</sup> Obligación también recogida en la Directiva de acogida de 2003, ambas en el art. 5.

La falta de información clara y comprensible sobre el procedimiento administrativo de protección internacional, sobre las condiciones de acogida existentes, sobre la duración de los programas de ayudas, sobre las alternativas posibles cuando finalizan las ayudas de primera acogida o sobre cómo exigir y ejercer sus derechos han sido una constante en las entrevistas mantenidas por Amnistía Internacional. A un pasado de vivencias traumáticas provocadas por la violencia, la huida o la persecución, se une la ansiedad por la falta de una información clara y comprensible sobre sus opciones en un presente y un futuro inmediato. Una información individualizada, teniendo en cuenta las circunstancias personales, que les permita poder expresar sus expectativas e intereses, y que además ayude a identificar sus necesidades o su situación de especial vulnerabilidad, sólo redundaría en una mejor acogida e integración. Ante la falta de información veraz, comprensible y transmitida de manera individualizada, las personas entrevistadas por Amnistía Internacional reconocieron sentirse fuertemente influenciadas por las malas experiencias vividas por otros solicitantes de asilo, lo que incrementaba su desconfianza ante el sistema de asilo español y aumentaba su negatividad ante la idea de permanecer en España como solicitantes de asilo.

La angustia por la ausencia de una información clara y comprensible sobre los derechos que tienen como solicitantes de asilo, los plazos para su traslado a la península, las opciones para su futuro inmediato, los recursos legales disponibles, etc., fueron una constante en todas las entrevistas realizadas a personas que habían estado en el CETI de Melilla, lugar por el que en 2015 entraron más de la mitad de quienes solicitaron asilo en España, principalmente procedentes del conflicto sirio. Aunque algunas de estas personas hicieron mención a las charlas grupales semanales sobre el procedimiento de asilo proporcionadas por personal del ACNUR, la gran mayoría lamentó no haber tenido una entrevista con el personal que trabaja en el centro o con los letrados o letradas que les asistieron en sus entrevistas de asilo con la policía, y que les hubiera permitido resolver las diversas dudas sobre el procedimiento de asilo o sus derechos como solicitantes, o explicarles cuáles eran sus necesidades más urgentes.

**“No me han explicado nada. Hay charlas... pero dirigidas al asilo, nadie me lo ha explicado en privado”.<sup>188</sup> Badran (nombre ficticio), de 30 años y nacional de Siria, explica a Amnistía Internacional que no se quiere quedar en España. Cuenta que está muy influenciado negativamente por las condiciones que está viviendo en el CETI:**

**“Me dijeron que si no pedía asilo no saldría del CETI, pero a los tres meses de estar vimos que a los de ‘abur’ [los que deciden no solicitar asilo] les estaban dando salida a los dos meses, no sé entonces cuál es la diferencia”.<sup>189</sup>**

**Zamir (nombre ficticio) relató a Amnistía Internacional que en un principio no quería pedir asilo creyendo que así saldría del CETI más rápido, pero finalmente lo solicitó y seguía sin saber exactamente cuál era el procedimiento o cuándo podría irse a la península.**

Las personas entrevistadas por Amnistía Internacional relataron su dificultad para hablar con el personal que trabaja dentro del CETI y denunciaron que no había suficientes intérpretes. Tanto por las declaraciones de solicitantes de asilo como de responsables del centro, no parece que se faciliten entrevistas individualizadas en las que se les permita conocer sus derechos, expresar sus necesidades, las dudas sobre su situación o, lo que es más importante aún, que se puedan detectar situaciones de vulnerabilidad. Responsables del CETI admitieron su incapacidad de dar una respuesta adecuada, incapacidad que achacaron a la sobreocupación del mismo, admitiendo que no tienen ningún conocimiento sobre sus solicitudes de asilo, que son enviadas directamente desde las oficinas de la Policía Nacional situadas en la frontera donde se realiza la entrevista a la Oficina de Asilo en Madrid.<sup>190</sup>

<sup>188</sup> Entrevista mantenida con un solicitante de asilo de 30 años (que no desea facilitar su nombre) en Melilla el 8 de enero de 2016.

<sup>189</sup> Entrevista en el CETI de Melilla en enero de 2016.

<sup>190</sup> Entrevista con la subdirectora del Centro de Estancia Temporal de Melilla el 8 de enero de 2016.

**Zanian (nombre ficticio) nos habla de la falta de información acerca de cuándo podrá salir del CETI de Melilla: “La presión psicológica viene de la información incorrecta. Nos dicen que los problemas están en Madrid. No tengo ninguna información de cómo está mi procedimiento de asilo, no hay criterios, ni sabes por qué a algunos le dan la salida y a otros no. Hay gente que sale en 15 días. Estamos abatidos, sólo nos queda volver a Siria”.**<sup>191</sup>

Desde marzo de 2015, el gobierno comenzó a agilizar los traslados a la península, tanto de personas solicitantes de asilo como de otros grupos que, no habiendo solicitado asilo, también eran trasladados con el objeto de disminuir la ocupación del CETI y/o proceder a su expulsión de España. El nombre de las personas que van a ser trasladadas aparece en un listado que se coloca en un tablón de anuncios fuera del edificio del comedor. Según indicaron algunas de las personas entrevistadas por Amnistía Internacional, ni con anterioridad al traslado a la península ni en el momento del mismo había una comunicación individualizada que les permitiese conocer de antemano cuál era su destino final.

**Sara (nombre ficticio), mujer siria que viaja sola con sus hijas, contó a la organización: “Cuando vi mi nombre en el listado de salida hice lo que hacían los demás. No recibí ningún tipo de información”.**

Amnistía Internacional recibió testimonios de personas solicitantes de asilo que se lamentaban de que la falta de información adecuada se producía también cuando llegan a la península y eran recibidos por el personal de las ONG.

**Según contó Sara a Amnistía Internacional, cuando llegaron al puerto de Málaga procedentes de Melilla, una persona de la organización que se encargaría de proporcionarle el recurso de primera acogida sólo le indicó el autobús al que tenía que subir: “Otras personas que también iban en el autobús me dijeron que nos iban a llevar a Sevilla, pero tampoco nadie me explicó nada en Sevilla”. Cuando Amnistía Internacional la entrevistó, en el intercambiador de autobuses de Méndez Álvaro de Madrid, desde donde parten muchas de las personas solicitantes de asilo que deciden irse a otros países de la Unión Europea, Sara llevaba ya un mes y medio en España como solicitante de asilo: “No es que quiera irme a Alemania... No tengo a nadie allí. No tengo claro qué hacer ni adónde ir. La gente me dice que éste [España] no es un buen lugar para mí”.**

**Ali (nombre ficticio), de 33 años, permaneció dos meses en Melilla. Relató a Amnistía Internacional que durante ese tiempo nadie le facilitó información individualizada sobre el procedimiento de asilo. Tampoco le indicaron cuál era su destino final cuando vio su nombre en el listado de salida del CETI. Tan sólo supo que iba a ser trasladado a un centro de acogida en Madrid cuando, en una primera parada del autobús en el que había salido desde el puerto de Málaga, y tras bajarse algunas personas, la trabajadora de la organización que les acompañaba dijo que los demás continuaban camino a Madrid: “Cuando salí de Melilla no sabía nada, sólo que iba a Málaga; allí había gente que nos distribuía en autobuses, pero no sabía que me iba a Madrid”.**<sup>192</sup>

Algunas de las personas solicitantes de asilo entrevistadas por Amnistía Internacional expresaron su deseo de continuar camino a otro país de la Unión Europea, donde tenían familia o redes sociales. Sin embargo, Amnistía Internacional considera que la falta de información, o incluso la desinformación, conjuntamente con la transmisión de las malas experiencias sufridas en España por otros solicitantes de asilo, que luego han disfrutado de mejores condiciones de acogida en otros países de la UE, ha podido contribuir a que muchas personas hayan decidido irse renunciando a sus solicitudes de asilo en España, y aun a riesgo de perderlo todo o de ser devueltos en aplicación del Reglamento de Dublín. Entre 2008 y 2014, las autoridades españolas recibieron más de 14.900 solicitudes para el traslado a España de personas que habían solicitado asilo en otros países de la UE a pesar de haber entrado por España o tener un visado

<sup>191</sup> Entrevista en el CETI de Melilla en enero de 2016.

<sup>192</sup> Entrevista realizada en Madrid, el 28 de enero de 2016.

español. En virtud del Reglamento de Dublín, en estos casos España es el país responsable para la tramitación de dichas solicitudes.<sup>193</sup> Un responsable de uno de los centros de acogida entrevistado por la organización reconoció que no realizaban una entrevista individualizada a las personas solicitantes de asilo nada más llegar, dejándolas unos días para que decidieran lo que querían hacer: “Si finalmente quieren quedarse en España se solicita la plaza de asilo, y si no quieren se gestiona el billete para que se vayan”.<sup>194</sup> El número de solicitantes de asilo en tránsito, que permanecían durante varios días en la estación de Méndez Álvaro o en sus inmediaciones, y que procedían principalmente del CETI de Melilla, llegó a ser tan numeroso que en diciembre de 2015 el Ayuntamiento de Madrid habilitó un recurso específico para atender a estas personas en tránsito, tras las denuncias realizadas por la Red de Acogida Solidaria.

Pero incluso cuando estas personas permanecían en el sistema de acogida en España, tampoco tenían claro el itinerario de acogida al que tienen derecho como solicitantes de asilo. Responsables y personal de los centros de acogida y de organizaciones no gubernamentales explicaron a Amnistía Internacional que, debido a los constantes cambios sobre los requisitos y las condiciones exigibles para la estancia en los centros y para el acceso a las ayudas previstas, en algunos casos no habían sabido muy bien a qué atenerse a la hora de explicar el itinerario. Trabajadores y trabajadoras transmitieron a Amnistía Internacional que las directrices dadas por la administración sobre las condiciones de acogida han cambiado mucho en los últimos años, hasta el punto de que ha sido complicado para ellos mismos mantenerse al día o saber cómo actuar.<sup>195</sup>



## OMAR

A Omar (nombre ficticio), palestino de 30 años y solicitante de asilo, le llevaron a Córdoba después de permanecer 24 días en el CETI: “Me dijeron que estaría allí [en el centro] seis meses y luego saldría. ¿Dónde iba a irme después? Por eso decidí irme a Bélgica. Cuando llegué allí [Bélgica] me dieron una casa que compartía con otra persona, más 240 euros mensuales para mis gastos, tarjeta para el autobús y ropa”. Sin embargo, a los cuatro meses de solicitar asilo en Bélgica Omar fue enviado a España en aplicación del Reglamento de Dublín, siendo readmitido en el sistema de acogida español. “El problema no es volver, sino la oscuridad. Todavía no he visto a la abogada, se escapa y te dice mañana. Quiero saber qué pasa con mi expediente, lo que voy a hacer cuando salga de aquí. Tengo la tarjeta roja, quiero que alguien se sienta conmigo”.<sup>196</sup>

Amnistía Internacional ha podido comprobar que, en muchos casos, las dificultades para la comunicación entre el personal de los centros de acogida y los solicitantes que residen allí se incrementa por el desconocimiento del idioma. Un responsable de uno de los centros explicó a Amnistía Internacional que en su caso tenían acuerdos con empresas privadas para que les proporcionasen intérpretes en caso de que el personal necesitase comunicarse con solicitantes de asilo que no entienden español, y que al tratarse de una ciudad como Madrid, los intérpretes solían llegar en un corto espacio de tiempo. Sin embargo, Amnistía Internacional recibió testimonios de solicitantes de asilo que indicaron de que en muchas ocasiones, para esta labor de traducción, se recurre a trabajadores del centro que no están cualificados para ello, como por ejemplo el personal de limpieza o personas encargadas de la seguridad.

La obligación de informar a los titulares de derechos no es una exigencia que deba cumplirse como mera apariencia o formalidad, sino que debe alcanzar su finalidad. Ello implica que la información sea comprendida por las personas de manera que puedan tomar decisiones y emprender las acciones pertinentes. Además, cuando las personas no cuentan con información, pueden ser presa fácil de prácticas abusivas, tanto en lo que concierne a la relación de los Estados con las personas como en las relaciones entre particulares.<sup>197</sup>

<sup>193</sup> Según datos de Eurostat a 16 de julio de 2015, disponible sólo hasta 2013: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>, visitado el 6 de mayo de 2015, y Anuario Estadístico del Ministerio del Interior 2014, p. 146: [www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario-Estadistico-2014\\_v201510.pdf/0c18a800-f7f7-405c-9155-7391633618c8](http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario-Estadistico-2014_v201510.pdf/0c18a800-f7f7-405c-9155-7391633618c8). Los datos para 2015 no están disponibles.

<sup>194</sup> Entrevista realizada en enero de 2016.

<sup>195</sup> Entrevista realizada con una trabajadora social en Málaga en enero de 2016.

<sup>196</sup> Entrevista realizada en Córdoba el 13 de enero de 2016.

Asimismo, una formulación vaga de los derechos que no permita determinar su contenido ni establezca quién responde al respecto, que no observe el principio de no discriminación ni contemple procedimientos para ser reclamados también ante la justicia, degrada la protección jurídica de los derechos.

## IDENTIFICACIÓN DE PERSONAS CON MAYOR VULNERABILIDAD

[...] Los Estados miembros tendrán en cuenta la situación específica de las personas vulnerables tales como menores, menores no acompañados, personas con discapacidades, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con hijos menores, víctimas de la trata de seres humanos, personas con enfermedades graves, personas con trastornos psíquicos y personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual, como las víctimas de la mutilación genital femenina.

Directiva de acogida, art. 21

A fin de aplicar de una manera efectiva el artículo 21, los Estados miembros evaluarán si el solicitante es un solicitante con necesidades de acogida particulares. Los Estados miembros indicarán la naturaleza de tales necesidades. Dicha evaluación se iniciará en un plazo de tiempo razonable desde la formulación de la solicitud de protección internacional y podrá formar parte de los procedimientos nacionales vigentes. Los Estados miembros velarán por que estas necesidades de acogida particulares también se cubran, de conformidad con lo dispuesto en la presente Directiva, en caso de que surjan en una fase posterior del procedimiento de asilo.

Directiva de acogida, art. 22

El TEDH ha alertado sobre la condición particularmente vulnerable y desfavorecida de las personas solicitantes de asilo.<sup>198</sup> Así lo recoge la Directiva de acogida, que dedica un capítulo<sup>199</sup> a las obligaciones específicas de los Estados hacia los solicitantes de asilo que además presenten un plus de vulnerabilidad o hayan sufrido experiencias traumáticas, entre ellas niños y niñas no acompañados, personas con discapacidad, personas con trastornos psíquicos o que hayan sufrido tortura y personas víctimas de trata. Para que esta provisión sea realmente efectiva, es fundamental establecer mecanismos adecuados para su correcta identificación en un tiempo razonable tras su solicitud de asilo, así como en una fase posterior en caso de ser necesario, ya que muchas personas pueden no ser capaces de compartir sus vivencias traumáticas en un primer momento. Los Estados deben ofrecer atención médica, o de otro tipo, a aquellos solicitantes con necesidades de acogida particulares, lo que incluye atención psíquica adecuada, cuando sea preciso.<sup>200</sup>

España ha suscrito los instrumentos internacionales de derechos humanos con obligaciones específicas en relación a las personas o colectivos más vulnerables. El Comité contra la Discriminación de la Mujer ha señalado la necesidad de prestar especial atención a “grupos vulnerables y desfavorecidos” como mujeres inmigrantes, refugiadas, desplazadas internas, niñas y mujeres de más edad, mujeres que ejercen la prostitución, mujeres indígenas y mujeres con discapacidad física o mental”.<sup>201</sup> El Comité también recomienda que en las disposiciones sobre recepción queden reflejados aspectos de género y se tengan en cuenta las necesidades específicas de las víctimas de abusos y explotación sexual, traumas y tortura y malos tratos, así como las de otros grupos de mujeres y niñas especialmente vulnerables.<sup>202</sup> La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad incluye una serie de obligaciones específicas para asegurar un nivel de vida

<sup>197</sup> Declaración de Defensores de los Derechos Humanos, art. 6. Toda persona tiene derecho, individualmente y con otras, a conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales, con inclusión del acceso a la información sobre los medios por los que se da efecto a tales derechos y libertades en los sistemas legislativo, judicial y administrativo internos. Disponible en: [www.ohchr.org/SP/Issues/SRHRDefenders/Pages/Declaration.aspx](http://www.ohchr.org/SP/Issues/SRHRDefenders/Pages/Declaration.aspx).

<sup>198</sup> TEDH: *Tarakhel v. Switzerland* Also *asylum-seekers were an 'underprivileged and vulnerable group'*; and it was possible that extreme poverty could raise issues under Article 3. The Court also referred to other prior case law on the need to ensure that child asylum-seekers, who were in a position of 'extreme vulnerability', enjoyed 'protection and humanitarian assistance'. M.S.S. v. Belgium and Greece, n.º 30696/09, 21 de enero de 2011, párr. 233.

<sup>199</sup> Cap. IV, arts. 21 a 25.

<sup>200</sup> *Ibid.*, art. 19.2.

<sup>201</sup> Recomendación General n.º 24.

<sup>202</sup> Recomendación General n.º 32 sobre las dimensiones de género del estatuto de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres, párr. 34.



adecuado y protección social sin ningún tipo de discriminación por razones de discapacidad.<sup>203</sup> La Convención sobre los Derechos del Niño también obliga a los Estados a velar por el interés superior del menor en todas sus actuaciones, sin ningún tipo de discriminación.<sup>204</sup>



## FÁTIMA

Fátima, de nacionalidad marroquí, viuda de un ciudadano sirio y con un hijo de 10 años, también de nacionalidad siria, había vivido en Siria desde 2003 hasta la actualidad. Llegó a Melilla en noviembre de 2015, donde solicitó asilo. Permaneció junto a su hijo en el CETI durante 16 días hasta que su solicitud de asilo fue inadmitida por las autoridades españolas, en contra del criterio del ACNUR, al considerar que podrían irse a Marruecos: “Me dijeron que mi caso de asilo había sido rechazado y tres personas de control cogieron mis cosas y me echaron fuera del CETI”.

Cuando habló con Amnistía Internacional dormía en una tienda de campaña junto con su hijo y otra mujer marroquí que también había sido expulsada del centro junto a sus dos hijos: “Comemos de la caridad, lo que la gente nos da, lo importante es que los niños coman”. Fátima lamenta que su hijo tampoco pueda entrar en el CETI: “Nos han quitado la tarjeta, no permiten que mi hijo entre ni a lavarse; el otro día fuimos a la mezquita pero nos echaron también porque no era un lugar para lavarse”.

Cuando Fátima y su hijo fueron expulsados del CETI, ni a ellos ni a la otra familia les ofrecieron ningún otro lugar alternativo. Finalmente, tras la presión realizada, Fátima y su hijo fueron readmitidos en el CETI. En abril, Amnistía Internacional tuvo conocimiento de que seguían esperando y todavía no se había producido su traslado a la península.

Tal y como se ha expuesto a lo largo del informe, Amnistía Internacional considera que las autoridades españolas no están garantizando una adecuada identificación y atención a los grupos vulnerables desde un primer momento, ya que no parece que existan protocolos o mecanismos adecuados para ello, como por ejemplo la realización de manera sistemática de una entrevista individualizada donde se puedan valorar estas necesidades especiales o la existencia de situaciones de violencia, bien en el ámbito familiar, bien de otro tipo, que garanticen que se establecen los mecanismos para una adecuada derivación y atención. La Ley de Asilo recoge que los servicios y las ayudas podrán ser diferentes cuando así lo requiera el procedimiento de asilo o cuando sea conveniente la evaluación de las necesidades de la persona, pero no se establece ningún mecanismo al respecto.<sup>205</sup> Aunque están previstas líneas presupuestarias específicas para la atención de personas mayores de 65 años o personas con algún tipo de discapacidad, para poder acceder a las ayudas estas personas deben haber sido ya reconocidas con algún tipo de protección internacional. En los demás casos, deben acudir a servicios sociales generales, donde no siempre reúnen los requisitos establecidos para poder acceder a ellas.<sup>206</sup> Algunas organizaciones no gubernamentales advirtieron de la falta de conocimiento por parte del personal de las administraciones de la realidad de las personas solicitantes de asilo que además presentan algún otro perfil de vulnerabilidad: “Tenemos relación con el servicio de valoración de la discapacidad pero más bien por estar llamando y tener relación personal. Personas que vienen por su cuenta y no entran en contacto con las ONG pierden muchos recursos”.<sup>207</sup> Otra trabajadora entrevistada manifestó preocupación por las dificultades a las que se enfrentaba cuando necesitaba de recursos especializados para mujeres que han sufrido violencia de género y son además solicitantes de protección internacional, ya que los recursos existentes no estaban adaptados a la realidad y necesidades específicas de las solicitantes de asilo.<sup>208</sup>

<sup>203</sup> Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 28.

<sup>204</sup> Convención sobre los Derechos del Niño, arts. 2, 3 y 27 (derecho a un estándar adecuado de vida).

<sup>205</sup> Ley de Asilo, art. 31.

<sup>206</sup> Entrevista con dos trabajadores sociales de una organización no gubernamental en Madrid en febrero de 2016.

<sup>207</sup> Entrevista con una trabajadora social en Málaga en enero de 2016.

<sup>208</sup> Entrevista con un responsable de una organización en Córdoba en enero de 2016.

## VÍCTIMAS DE TORTURA Y TRAUMA

Muchas de las personas solicitantes de asilo que llegan a España han huido de conflictos armados, han sido encarceladas, han sido víctimas de violencia sexual o han sufrido algún tipo de trauma motivado por la sensación de pérdida o por el propio proceso migratorio que se han visto obligadas a emprender. Para poder garantizar su recuperación deberían tener acceso a servicios de rehabilitación que les permitan obtener tratamiento médico o psicológico especializado.

**BILAL**

Bilal llevaba ocho meses en España junto con su mujer y sus tres hijos. Había llegado dentro del programa de reasentamiento del gobierno español, y cuando le preguntamos cómo se sentía nos respondió:

“Es la primera vez que me preguntan cómo estoy y cómo he estado en estos ocho meses”.

Contó a Amnistía Internacional que estaba abatido psicológicamente. Tanto él como su mujer pensaron que iban a empezar una nueva vida, pero eran muchos los obstáculos que estaban encontrando. Nos dijo que su mujer estaba un poco más fuerte, pero él se encontraba tan bloqueado que no podía ni aprender español. Según dijo a Amnistía Internacional, sólo hacía un mes que se había enterado de que había una psicóloga en el centro de acogida: “Antes había otra, que sólo daba cita para los médicos”. Sus hijos habían sido escolarizados. Comentó a la organización que, aunque parecían contentos, temía que les hubieran quedado secuelas. No sabía si en el colegio les habrían preguntado algo o trabajado en relación a la violencia que han vivido: “Aquí hace un mes hicieron una actividad con los niños y les dijeron que dibujaran algo de sus países. Dibujaron sangre y unos matándose a otros. Los mayores podemos olvidar pero los niños se quedan con las imágenes”. Preguntamos al director del centro por esta actividad, y nos explicó que fue una experiencia puntual sugerida por el ACNUR, y que se sorprendieron tanto con los dibujos que ya no supieron cómo continuar.<sup>209</sup>

Uno de los psicólogos entrevistados por Amnistía Internacional explicó la importancia de trabajar con los niños y las niñas conjuntamente con sus familias, y expresó su preocupación por la falta de recursos adecuados para atenderlos dentro del itinerario de acogida español: “La situación de los menores puede complicarse mucho si a la larga se encuentran desubicados, o en una situación de marginalidad después de la violencia sufrida”.<sup>210</sup>

Aunque los centros de acogida y las organizaciones no gubernamentales que colaboran con la administración tienen en sus equipos profesionales que prestan atención psicológica, reconocieron que la capacidad de hacer terapia es muy limitada. Según la información recabada de estos profesionales, muchas personas solicitantes de asilo desarrollan síndromes de inadaptación, ansiedad, depresión, pasando por momentos muy críticos. La situación se agrava cuando tras la primera fase de acogida deben iniciar una vida autónoma sin que se les pueda proveer de las herramientas necesarias. Algunos profesionales lamentaron la rigidez impuesta por la administración, que no atiende a las especiales circunstancias que pueden presentar estas personas, sobre todo cuando carecen de redes, trabajo o familia, y a las que no se les puede asegurar un futuro mínimamente estable y seguro. En estos casos, el sistema de fases tiene un impacto particularmente negativo sobre las personas que sufren estrés postraumático, ya que en cualquier intervención a nivel psicológico el factor tiempo es fundamental.

Trabajadores y trabajadoras de organizaciones no gubernamentales manifestaron su preocupación en relación a las personas que presentan enfermedades mentales ante la ausencia de recursos especializados para ellas, sobre todo cuando estos problemas no tienen una solución a corto o medio plazo. La dificultad se incrementa cuando la persona ha llegado sola y se encuentra sin familia o apoyos. Los plazos previstos en el sistema de acogida son claramente insuficientes para

<sup>209</sup> Entrevista en Madrid en diciembre de 2015.

<sup>210</sup> Entrevista en Málaga en enero de 2015.

las personas con problemas psiquiátricos, incluso aunque en algunos casos se ofrezca atención psicológica tras la salida del centro.

Una profesional entrevistada señaló que cuando se detectan patologías serias, se deriva a la red pública de salud mental. Sin embargo, los hospitales sólo aceptan ingresos y se hacen cargo ante situaciones de crisis agudas, por lo que tras el alta médica deben regresar al centro de acogida, cuyo personal no tiene capacidad para hacer un seguimiento adecuado.<sup>211</sup> Sólo una de las organizaciones, que colabora con la administración, gestiona un programa específico para personas con enfermedades mentales graves, pero únicamente dispone de cinco plazas.

Es especialmente preocupante la doble estigmatización sufrida por algunas de las personas que padecen algún tipo de trastorno psicológico. Ante la falta de una adecuada identificación y la inexistencia de recursos especializados, pueden terminar quedando fuera del sistema de acogida para solicitantes de asilo y en una situación de extrema vulnerabilidad.



## MARYAM

Maryam (nombre ficticio) cuenta a Amnistía Internacional que huyó de Siria tras empezar la guerra, pero además huyó de la violencia y del maltrato por parte de su pareja. En Argelia, donde permaneció varios meses, sufrió un intento de agresión sexual por tres hombres. Desde Argelia llegó a Marruecos y finalmente a Melilla, en marzo de 2015, donde permaneció en el CETI durante cinco meses. Fue trasladada a un centro en un pueblo de Córdoba que abandonó voluntariamente al poco de llegar. Según relató a la organización, se fue con otras personas que le dijeron que seguirían camino hacia Europa. Quería ir a Bélgica pero fue devuelta a España por las autoridades. La Red Solidaria de Acogida la encontró en un parque en Méndez Álvaro, donde había dormido durante tres semanas. Tras solicitarle el reingreso en el sistema de acogida por su situación de vulnerabilidad, fue enviada al mismo centro del que se había ido, a pesar de que el grupo de voluntarias que la atendió en Madrid alertó a la UTS de que, por su perfil, ese centro no se adaptaba a sus necesidades. En el trayecto de tren de camino al centro sufrió una crisis de ansiedad, teniendo que ser ingresada una noche en un hospital. Permaneció en el centro dos meses, pero durante este tiempo tuvo varios conflictos con el personal y otras residentes, hasta el punto de ser advertida de su expulsión.

Según la versión de Maryam, fue finalmente expulsada, mientras que desde el centro se indica que lo abandonó de manera voluntaria. De regreso a Madrid, fue acogida por el Ayuntamiento de Madrid en un dispositivo de acogida para personas vulnerables en tránsito, pero a los pocos días fue expulsada del mismo porque, según explican voluntarios de la Red Solidaria de Acogida, desde el Ministerio de Empleo y Seguridad Social informaron que Maryam había sido expulsada del Sistema de Acogida de Asilo. Según la información que nos proporcionan desde esta Red, a la que Maryam acudió nuevamente, no ha sido posible conseguir ningún recurso de acogida especializado para su perfil, ya que no existen plazas para mujeres víctimas de violencia de género y violencia sexual cuando han sido víctimas en origen, siendo derivada a la Campaña de Frío y a un albergue para personas sin hogar. Maryam se ha quedado en una situación de desprotección a pesar de que sigue siendo solicitante de asilo. En el momento de la entrevista dormía en un albergue de Madrid, donde no está autorizada a permanecer durante el día. Contó a la organización que los viernes iba a mendigar a la Mezquita. Maryam presenta trastornos psicológicos y episodios de gran ansiedad.

El Comité de la CEDAW recuerda que los Estados deben velar por que las mujeres refugiadas reciban suficiente protección y servicios de salud, incluidos el tratamiento de traumas y la orientación pertinente.<sup>212</sup>

<sup>211</sup> Entrevista en Córdoba en enero de 2016.

<sup>212</sup> Recomendación General n.º 24, sobre el art. 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujeres. La mujer y la salud.

## VÍCTIMAS DE TRATA

Son varios los instrumentos internacionales de lucha contra la trata de personas de los que España es Parte.<sup>213</sup> Estos instrumentos recuerdan que los Estados también tienen obligaciones y responsabilidades con arreglo a la Convención para los Refugiados, así como en relación al principio de *non-refoulement*. En el ámbito del derecho de la UE, la Directiva contra la trata de seres humanos<sup>214</sup> contiene una alusión expresa al principio de no devolución de la Convención para los Refugiados y a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión.<sup>215</sup>

La Ley de Asilo contempla a las víctimas de trata dentro de la categoría de personas en situación de vulnerabilidad, para las que se adoptarán las medidas necesarias para proporcionar un tratamiento diferenciado, cuando sea preciso, de las solicitudes de protección internacional que presenten.<sup>216</sup>

En 2011, se adoptó un Protocolo Marco para la protección de las víctimas de la trata de seres humanos,<sup>217</sup> con la finalidad, entre otras, de establecer pautas de actuación para la detección, identificación, asistencia y protección de las víctimas de trata de seres humanos, en desarrollo de lo previsto en el Reglamento<sup>218</sup> de la Ley de Extranjería.

A pesar de estas medidas, el Defensor del Pueblo, en un informe del año 2012 en el que abordaba la situación de la trata en España, mostró su preocupación ante la práctica detectada por parte del organismo encargado del examen y la resolución de las solicitudes de protección internacional de excluir, con carácter general, toda solicitud de protección internacional basada en el hecho de ser o haber sido víctima de trata, alegando que no tiene encaje jurídico en la Ley de Asilo, y que estos casos deben ser reconducidos a la Ley de Extranjería. Esa exclusión conllevaría, a juicio del Defensor del Pueblo, el riesgo de que, en la práctica, las solicitudes de protección internacional basadas en este motivo sean denegadas, tanto en el procedimiento en frontera como en el procedimiento regular, sin que se realizase un análisis a fondo de las alegaciones, ni una valoración sobre el riesgo en caso de retorno al país de origen.<sup>219</sup>

Según la información recabada por Amnistía Internacional, hay preocupación sobre si se está actuando de manera adecuada para garantizar la identificación y la protección de las víctimas de trata. En su informe anual de 2014, la oficina del Defensor del Pueblo constataba que seguía recibiendo quejas respecto a las dificultades en la identificación de presuntas víctimas de trata, que genera fallos en la activación del Protocolo Marco para la protección de víctimas de la trata de seres humanos.<sup>220</sup> El primer obstáculo que se encuentran las víctimas de trata que solicitan protección internacional es el hecho de que la Oficina de Asilo y Refugio deniegue la misma, al entender que el agente perseguidor no es el país del que huye. Una profesional de una organización especializada en la atención a víctimas de trata lamentó que, ante la sospecha de estar ante una víctima de trata, la Oficina de Asilo y Refugio o bien no proceda a activar el Protocolo, o cuando lo hace sea de manera deficitaria, por ejemplo no elaborando un informe donde expliquen por qué consideran que hay indicios de trata. Así, cuando avisan a la Brigada de Policía especializada, apenas cuenta con información y debe iniciar el proceso desde cero. El hecho de que la víctima deba pasar de nuevo por una entrevista y relatar experiencias muy duras tiene un doble efecto revictimizador. Según nos relataba esta profesional, “tener que contar nuevamente lo ocurrido les conduce a pensar que las autoridades no creen lo que están relatando”.<sup>221</sup>

<sup>213</sup> Entre ellos el Convenio de Naciones Unidas, del año 2000, contra la Delincuencia Organizada Transnacional, así como los dos Protocolos de ese mismo año: Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños; y Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire. A nivel regional, el Convenio sobre la lucha contra la trata de seres humanos del Consejo de Europa.

<sup>214</sup> Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas.

<sup>215</sup> *Ibid.*, considerando 10.

<sup>216</sup> Ley de Asilo, art. 46.

<sup>217</sup> Aprobado mediante acuerdo interministerial el 28 de octubre de 2011 por el Ministerio de Justicia, de Interior, de Trabajo e Inmigración, de Sanidad y Política Social, así como por el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado.

<sup>218</sup> Real Decreto 577/2011, de 20 de abril, que desarrolla la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, arts. 140 a 146 sobre el procedimiento para la protección de la víctima de trata de seres humanos.

<sup>219</sup> *La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles*. Defensor del Pueblo, 2012, p. 201.

<sup>220</sup> Defensor del Pueblo: Informe anual 2014, p. 223. Disponible en: [www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/06/Informe2014.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/06/Informe2014.pdf).

<sup>221</sup> Entrevista en Madrid en diciembre de 2015.

Por su parte, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración dispone de un protocolo para la identificación de posibles casos de trata para ser utilizado en los centros de acogida, con el objeto de ponerlo en conocimiento de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y facilitar información a las víctimas.<sup>222</sup> Según una de las organizaciones especializadas, que trabaja con mujeres y niñas víctimas de trata, para hacerlo adecuadamente se requiere que haya una persona de referencia y equipos formados, y si bien las organizaciones especializadas están preparadas para que les deriven personas en esta situación o para prestar asistencia, hasta el momento apenas habían recibido casos.

Personal de los centros de acogida entrevistados por Amnistía Internacional han compartido con la organización las dificultades que experimentan para identificar y trabajar con posibles víctimas de trata. Para garantizar que se actúa en consecuencia ante un caso de una posible víctima de trata, es fundamental la existencia de directrices claras, así como la formación y la capacitación adecuadas, tanto del personal de la Oficina de Asilo que pueda entrar en contacto con las mismas como de los miembros de la policía y los equipos que trabajan en los centros, para que en todo momento sepan cómo proceder y atender a las víctimas de manera adecuada.

## MENORES NO ACOMPAÑADOS

Los Estados miembros adoptarán lo más rápidamente posible las medidas necesarias para asegurar que un representante represente y asista al menor no acompañado para que pueda disfrutar de los derechos y cumplir las obligaciones de la presente Directiva. [...] El representante desempeñará sus obligaciones de acuerdo al principio del interés superior del menor, [...] Las organizaciones o personas cuyos intereses entren en conflicto o pudieran entrar en conflicto con los intereses del menor no acompañado no podrán presentarse para ser representantes.

Directiva de acogida, art. 24

Son varios los motivos por los que un niño o una niña se ve obligado a huir de su país. Muchos son los mismos que los que obligan a las personas adultas, pero los menores sufren otras violaciones de derechos humanos, como la explotación sexual o laboral, o el reclutamiento forzoso. Algunas afectan específicamente a las niñas, como la mutilación genital, el matrimonio forzoso y otras prácticas tradicionales perjudiciales. En estos casos, además de la protección prevista en la Convención de 1989 sobre los Derechos del Niño, necesitan la protección dispensada de acuerdo con la Convención de Ginebra de 1951.<sup>223</sup> La Convención sobre los Derechos del Niño establece la obligatoriedad de los Estados de hacerse cargo de los menores separados de sus familias y de acogerles en un lugar adecuado teniendo en cuenta el origen cultural del menor.<sup>224</sup> El Comité de los Derechos del Niño recuerda la importancia de la formación y la especialización de todo el personal que se ocupa de los menores no acompañados.

El TEDH ha señalado las obligaciones del Estado respecto a todos los menores no acompañados, incluso cuando no hayan pedido protección internacional, así como la obligación de emprender medidas encaminadas a proveer de asistencia y protección, habida cuenta de la pertenencia de los menores no acompañados a un colectivo de extrema vulnerabilidad.<sup>225</sup>

Son varias las preocupaciones vertidas por varios organismos internacionales<sup>226</sup> e instituciones, como por ejemplo la Defensoría del Pueblo, en relación a la situación de los menores no acompañados, y específicamente de aquellos que se encuentran en la ciudad de Melilla.<sup>227</sup> En su última visita a Melilla, en enero de 2016, Amnistía Internacional pudo hablar con varios niños de nacionalidad siria, solicitantes de asilo, que se encontraban sin la compañía de su familia.

<sup>222</sup> Protocolo de la Subdirección General de Integración de los Inmigrantes para la detección y actuación ante posibles casos de trata de seres humanos con fines de explotación sexual, 2015.

<sup>223</sup> Véase: [www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/ninos/los-menores-no-acompanados-y-la-proteccion-del-asilo/](http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/ninos/los-menores-no-acompanados-y-la-proteccion-del-asilo/).

<sup>224</sup> Convención sobre los Derechos del Niño, art. 20.

<sup>225</sup> *Rahimi v. Grecia*, párr. 87.

<sup>226</sup> Véase, por ejemplo, Comité de los Derechos del Niño: Observaciones finales a España, CRC/C/ESP/CO/3-4 de 3 de noviembre de 2010. Disponible en: [www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/Observaciones.pdf](http://www.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/Observaciones.pdf).

<sup>227</sup> Véase informe anual del Defensor del Pueblo, 2015, pp. 265 y ss.



## AIMAN

Cuando Aiman (nombre ficticio), de 17 años y nacionalidad siria, habló con Amnistía Internacional había huido de Siria hacía año y medio. Relató que tras permanecer en Turquía cuatro meses tomó un avión a Argelia, desde donde viajó a Marruecos, llegando posteriormente a Melilla. Viajaba solo, pero tenía la esperanza de poder reunirse con su familia dentro de poco. Llevaba un año en España. Aunque en un primer momento ingresó en el CETI, le llevaron después al centro de menores “La Purísima”, dependiente de la ciudad autónoma. Hacía nueve meses que había solicitado asilo. En el centro le habían dicho que ya le habían concedido la protección internacional, pero que no le entregarían su documentación hasta que cumpliera los 18 años. Contó a la organización que quería irse de Melilla, pero le habían dicho que no podía hacerlo hasta que cumpliera la mayoría de edad. Durante todo este tiempo no había recibido ningún tipo de formación y se pasaba el día en la calle. No quería estar en el centro, donde según decía había muchos problemas de seguridad.

Tanto Aiman como otros menores solicitantes de asilo entrevistados por Amnistía Internacional coincidieron en decir que tuvieron que interrumpir sus estudios en su país, y que no habían recibido ningún tipo de formación o incluso enseñanza del idioma español. Los demás también coincidieron en expresar su temor por los problemas de seguridad existentes en el centro, denunciando los robos continuos de sus pertenencias.

Amnistía Internacional recuerda que las autoridades encargadas de la tutela de los y las niñas deben actuar siempre bajo el principio del interés superior del menor, y buscar soluciones dirigidas a contemplar su máximo bienestar y desarrollo a largo plazo. Dependiendo de la madurez del o la menor, se le debe mantener informado de las decisiones y tener en cuenta sus opiniones. Los niños y las niñas han de tener derecho, tan pronto como sea posible, a su documentación. El Estado debe también garantizar el acceso a la educación. Finalmente, debe facilitarse igualmente que los menores y las menores no acompañados que han obtenido protección internacional, puedan reagruparse con su familia.

## LA SEGUNDA FASE: ¿DIRIGIDA A CONSEGUIR LA INTEGRACIÓN Y LA AUTONOMÍA DENTRO DE LA SOCIEDAD DE ACOGIDA?

La presente Directiva se aplicará a todos los nacionales de terceros países y apátridas que presenten una solicitud de protección internacional en el territorio, [...] en calidad de solicitantes, así como a los miembros de su familia si quedan cubiertos por la solicitud de protección internacional de conformidad con el Derecho nacional.

Directiva de acogida, art. 3

Para garantizar la igualdad de trato a todas las personas solicitantes de asilo en toda la Unión Europea, los derechos reconocidos en la Directiva de acogida deben ser aplicados en todas las fases y tipos de procedimientos de protección internacional, así como en todo el periodo en que permita a las personas solicitantes de asilo permanecer en territorio de los Estados miembros.<sup>228</sup>

Como ya ha sido indicado, el sistema de acogida español está desligado del procedimiento administrativo sobre la petición de asilo, por lo que independientemente de que haya habido o no resolución sobre ésta las personas solicitantes de asilo han de abandonar el CAR o el piso de la entidad colaboradora tras finalizar el plazo de estancia, salvo que se apruebe una prórroga. Los criterios para la aprobación de las prórrogas han ido variando en función del presupuesto existente y la disponibilidad de plazas más que por un criterio de necesidad o vulnerabilidad del solicitante. Por ejemplo, una trabajadora social comentó a Amnistía Internacional que antes del verano de 2015 una familia con hijos menores no se consideraba como vulnerable dentro de los parámetros de la administración. Amnistía Internacional recuerda que el

<sup>228</sup> Directiva de acogida, considerando 8.

cumplimiento de los derechos humanos no puede depender de ajustes presupuestarios. Para que estén justificados, los ajustes de las políticas deben ser provisionales y proporcionados, y deben mitigar las desigualdades impidiendo que los derechos de las personas más desfavorecidas se vean desproporcionadamente afectados.<sup>229</sup> Asimismo, la organización subraya que en periodos de crisis económica la atención a los grupos en situación de vulnerabilidad debe priorizarse.

Según la información proporcionada por diversas personas entrevistadas, mientras que en el pasado se permitía un enfoque mucho más flexible atendiendo a las circunstancias personales del caso concreto, pudiéndose alargar las ayudas, desde 2014 se exige la aplicación estricta del actual sistema de fases, motivado por la necesidad de dejar plazas libres en los centros ante el incremento de solicitudes de asilo.

Amnistía Internacional se ha encontrado con una aplicación desigual y aleatoria de las ayudas previstas. A modo de ejemplo, en relación a la ayuda económica denominada “ayuda de salida”, según se nos indica se otorga para facilitar la autonomía a la salida de los centros. Pues bien, en algunos casos se justifica su entrega como salida del programa de acogida y por lo tanto se considera incompatible con la percepción de las ayudas previstas en la segunda fase. En otros, este dinero ha sido entregado y utilizado para el pago a la agencia inmobiliaria o como fianza en la búsqueda de vivienda para las personas que van a seguir recibiendo ayuda dentro de la segunda fase.

La segunda fase está gestionada íntegramente por las entidades colaboradoras con la administración, que, en función de la dotación presupuestaria que reciben anualmente, deben tomar la decisión sobre el tipo de ayuda económica que prestan, así como su duración. Cada caso es evaluado por sus equipos y aprobado por la administración. Las cuantías se encuentran fijadas en el Manual de Procedimiento de Gestión de Ayudas y dependerá de los miembros de la unidad familiar. Sin embargo, Amnistía Internacional ha podido comprobar que no todas las personas tienen la oportunidad de acceder a esta segunda fase, y en muchos de los casos tampoco se ofrece durante el periodo previsto en los manuales, por lo que hay personas que, aunque no cuenten con medios propios de subsistencia, se quedan en una situación de desprotección.

Trabajadores y trabajadoras de las entidades colaboradoras explicaron a la organización que la continuación dentro de la segunda fase y la percepción de las ayudas se supedita a que las personas solicitantes de asilo hayan cumplido con los objetivos marcados por el equipo interdisciplinar que ha trabajado con ellos durante la primera fase. Requisito que en ningún caso parece estar justificado ni por la Directiva de acogida, ni por la legislación española, ni por los estándares internacionales que obligan a los Estados a garantizar una vida digna a todas las personas, incluyendo a las solicitantes de asilo.

La Directiva de acogida posibilita reducir o retirar el beneficio de condiciones materiales de acogida, pero requiere que dichas decisiones sean motivadas y adoptadas de forma individual, objetiva e imparcial. También establece que puedan ser recurribles con arreglo a procedimientos previstos en la legislación nacional, incluyendo la posibilidad de un recurso ante una autoridad judicial, para lo que se facilitará la asistencia letrada gratuita si fuese necesario. Amnistía Internacional recuerda que los derechos humanos, en concreto los DESC, no son concesiones o prerrogativas que el Estado puede retirar de manera arbitraria. Las medidas regresivas en principio están prohibidas por el derecho internacional. De adoptarse, deben ser justificadas, proporcionales, no discriminatorias y temporales; además deben especificar un contenido mínimo de los derechos.<sup>230</sup> Asimismo, el derecho al recurso requiere que se informe a las personas de sus derechos, su posibilidad de reclamarlos y los recursos que pueden emprender.<sup>231</sup>

Sin embargo, Amnistía Internacional ha documentado casos en los que la finalización del plazo para percibir las ayudas económicas no se acompaña de ningún tipo de información previa o posibilidad de recurrir contra la decisión adoptada por la entidad colaboradora, que en muchos de los casos es también la organización que presta la asistencia jurídica en el procedimiento de asilo.

<sup>229</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general n.º 3 y carta remitida en 2012 a todos los Estados miembros del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>230</sup> Carta dirigida a los Estados Parte en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por el presidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 16 de mayo de 2012. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales pidió a España “que revise las reformas adoptadas en el contexto de la actual crisis económica y financiera para garantizar que todas las medidas de austeridad implementadas mantengan el nivel alcanzado de protección de los derechos económicos, sociales y culturales, y sean en todos los casos temporales, proporcionales y no perjudiciales para los derechos económicos, sociales y culturales”, CDESC (2012). Observaciones finales. España, E/C.12/ESP/CO/5, párr. 17.

<sup>231</sup> Comité DESC. Recomendación General n.º 9.



## AMIRA Y GAHIM

Amira, de nacionalidad libia, tuvo que huir de su país por la persecución sufrida por sus creencias y su activismo en favor de los derechos humanos de las mujeres, en particular por sus críticas a la Ley Islámica (Shari'a). Aunque solicitó asilo en marzo de 2014, al cierre de este informe sigue a la espera de una respuesta por parte de la administración. En abril de 2014 le asignaron una plaza en un centro de una organización no gubernamental en Alicante, donde estuvo seis meses: "Nadie me dijo que pudiera tener otro tipo de ayudas al salir del centro. Pedí que me dejaran quedarme más, pero me dijeron que no, que era la ley". Cuando se fue, Amira recibió una cantidad única de 340 euros en concepto de "ayuda de salida". No tenía trabajo ni ningún medio de subsistencia.<sup>232</sup>

Gahim (nombre ficticio), palestino de 24 años, solicitó asilo en agosto de 2015, y en el momento en que se entrevistó con Amnistía Internacional, en febrero de 2016, seguía a la espera de la resolución de su expediente. Cuando Amnistía Internacional habló con él llevaba siete meses durmiendo en la calle o en albergues de frío. Antes había permanecido un total de ocho meses en un centro de acogida en Sevilla, al concedérsele una prórroga de dos meses. Al salir sólo le ofrecieron una ayuda de 347 euros: "Pedí quedarme en el centro porque no conocía a nadie en Sevilla. Con el dinero que me dieron pagué un mes en una habitación en casa de una familia latina, pero después me echaron. La habitación eran 170 euros, y el resto era para comer. El siguiente mes ya no tenía nada". Gahim cuenta a Amnistía Internacional que acudió a tres de las organizaciones que colaboran con la administración para solicitar una ayuda económica pero todas le dieron una respuesta negativa. En el momento de la entrevista, la Red Solidaria de Acogida estaba intentando hacer gestiones para ofrecerle un lugar donde dormir a cubierto.<sup>233</sup>

En los casos en los que la entidad colaboradora sí ofrece la ayuda económica, Amnistía Internacional ha recopilado testimonios de personas que han manifestado su angustia por los múltiples obstáculos a los que se enfrentan. A la incertidumbre sobre cuándo obtendrán una resolución sobre su expediente de asilo se suma la falta de perspectivas claras en la nueva etapa a la que se enfrentan, no percibiendo en muchos de los casos el apoyo que necesitan y les aporte tranquilidad y seguridad respecto a su integración en la sociedad de acogida.

Uno de los primeros obstáculos al que se enfrentan cuando salen de los centros de acogida es la búsqueda de vivienda. En un país como España, con un porcentaje de vivienda social de alquiler del 1,1% —muy alejado de la proporción con la que cuentan otros países europeos—, las personas solicitantes de asilo se ven obligadas a acudir al mercado libre de vivienda, que en la mayoría de las ocasiones plantea problemas de asequibilidad económica. Al desconocimiento de la situación administrativa de las personas solicitantes de asilo o refugiadas, se une la desconfianza por la falta de un contrato laboral o nómina, y las reticencias o incluso comportamientos xenófobos por parte de muchos de los arrendadores.<sup>234</sup> Las entidades colaboradoras no facilitan en principio la búsqueda de vivienda, aunque reconocieron la gran dificultad que supone para las personas solicitantes de asilo encontrar una vivienda. Para facilitar el alquiler, les entregan una carta firmada por la organización en la que ésta se compromete a hacerse cargo durante unos meses del pago del alquiler.

Amnistía Internacional ha venido denunciando que España ha incumplido las recomendaciones de mecanismos internacionales de protección de derechos humanos orientadas a invertir más recursos en el aumento de la oferta de vivienda social que permita cubrir la demanda".<sup>235</sup> La asequibilidad es uno de los criterios para determinar la adecuación

<sup>232</sup> Entrevista en Barcelona en febrero de 2016.

<sup>233</sup> Entrevista en Madrid en febrero de 2016.

<sup>234</sup> Algunas de las personas entrevistadas por Amnistía Internacional transmitieron que los arrendadores pusieron problemas por su condición de extranjeros, o por su condición de musulmanes.

<sup>235</sup> Comité de Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 18 de mayo de 2012. E/C.12/ESP/CO/5. Relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda adecuada. Informe al Consejo de Derechos Humanos, 22 de diciembre de 2014, A/HRC/28/62.



de una vivienda, y las autoridades deben garantizar vivienda social pública asequible que satisfaga las necesidades de todas las personas.



## DRIAS

Cuando Drias (nombre ficticio), nacional de Siria y solicitante de asilo, habló con Amnistía Internacional llevaba nueve meses en un centro de acogida de la administración, junto a su mujer, su hijo de 12 años y su hija de 7. Les habían comunicado ya que debían abandonar el centro, pero la búsqueda de piso estaba siendo tan complicada que finalmente habían acudido a una agencia inmobiliaria a la que habían pagado 600 euros, el dinero que el centro les había ofrecido en concepto de “ayuda de salida”: “Todo el mundo me pide contrato. Estoy esperando para que la ONG que se hará cargo de nosotros me ayude a pagar la fianza y el primer mes, si no habré perdido todo”.<sup>236</sup>

En otros casos, sobre todo cuando se trata de personas solas, la ayuda ofrecida sólo les permite alquilar una habitación en una casa compartida, por lo que la dificultad es incluso mayor, ya que la entidad colaboradora requiere un contrato de arrendamiento para poder hacerse cargo del pago. Rami (nombre ficticio), palestino de 24 años, reconoce que finalmente tuvo que pagar los 340 euros que le dieron como ayuda de salida a las personas con las que comparte piso para que accedieran a hacerle un contrato de alquiler.<sup>237</sup>

Otra de las quejas recogidas por Amnistía Internacional es la excesiva burocratización y rigidez de la segunda fase. Trabajadores y trabajadoras sociales con los que se ha entrevistado la organización explican que esta rigidez es debida a la necesidad de justificar ante la administración todas las cuantías entregadas a los beneficiarios de sus programas.



## RAMI Y ZAKI

A Rami le concedieron una ayuda durante seis meses de 350 euros para el pago del alquiler de la habitación en la que vive, además de otros 340 euros con los que debe pagar la comida, las facturas de gas, electricidad, etc., así como el abono transporte desde Alcobendas a Madrid. La ayuda económica está supeditada a la realización de un curso de mecánica en el centro de Madrid, por lo que debe trasladarse todos los días: “Cada 15 días tengo que ir a llevar todas las facturas, todo tiene que estar a tu nombre, y tienen que ser facturas, no valen tíques. Si no lo presentas así, no asumen el coste.”<sup>238</sup>

Zaki (nombre ficticio), palestino de 22 años, contó a Amnistía Internacional que tenía que dejar el centro de acogida el 18 de febrero. Había pedido asilo en agosto de 2015, pero según le han informado “la OAR no está resolviendo los expedientes de las personas palestinas”. El mismo día en que tiene la entrevista con Amnistía Internacional había tenido el primer contacto con la trabajadora social de la organización no gubernamental que se iba a hacer cargo de las ayudas económicas de la segunda fase: “Hasta hoy no sabía exactamente a qué ayudas tenía derecho, me habían dicho que [las ayudas] eran 18 meses, pero no es cierto, me darán solo tres meses y luego ya veremos”. Cuando hablamos con Zaki, vivía en un centro de acogida en Alcobendas y estaba realizando el mismo curso de mecánica que Rami, que acabaría en agosto. Sin embargo, no sabe si va a poder acabar el curso, ya que le han dicho que sólo le pueden ofrecer la ayuda económica y de alquiler hasta mayo, y luego lo volverán a valorar: “A mi amigo, otra entidad le ha

<sup>236</sup> Entrevista en Madrid en diciembre de 2015.

<sup>237</sup> Entrevista en Madrid el 29 de enero de 2016.

<sup>238</sup> Entrevista en Madrid el 29 de enero de 2016.

ofrecido seis meses”. Cuando vivía en los Territorios Palestinos Ocupados fue agredido por un policía israelí y necesita una operación, que le han programado para diciembre de 2016: “Uno se marcha de la guerra creyendo que iba a encontrar tranquilidad pero aquí es todo un poco lo mismo; allí estás acostumbrado a vivir en la guerra, pero nadie acaba en la calle, aquí ves que estás abocado a la calle”. Zaki quiere cambiar de organización, pero le han dicho que eso no es posible.

Amnistía Internacional considera que la responsabilidad de respetar, proteger y hacer realidad los derechos humanos recae en los Estados y en los distintos niveles de gobierno. Si el Estado delega, debe realizar evaluaciones periódicas para asegurar que no haya problemas de accesibilidad, disponibilidad, calidad y aceptabilidad de los servicios básicos, ya que es el Estado quien debe rendir cuentas en primer término por sus responsabilidades en relación con los derechos humanos.

## LA INCERTIDUMBRE POR EL FUTURO: FALTA DE PERSPECTIVAS PARA LA INTEGRACIÓN. UN SISTEMA DE ACOGIDA DE ESPALDAS A LAS ADMINISTRACIONES LOCALES Y AUTONÓMICAS

En contra de lo previsto en la normativa europea y en la Ley de Asilo española, en la práctica no se prevé ningún tipo de ayuda específica para facilitar la integración de las personas a las que ya se ha otorgado protección internacional. Tampoco hay una participación de las administraciones locales y autonómicas en el proceso de recepción y acogida de las personas que han solicitado protección internacional.

La gran mayoría de las personas que piden asilo en España siguen a la espera de una decisión sobre esta petición cuando se agotan las ayudas económicas de la segunda fase. Amnistía Internacional ha entrevistado a personas que llevan esperando una resolución de su expediente incluso varios años. Algunos de los profesionales de las organizaciones alertaron de que la situación se agrava para las personas apátridas, que ni siquiera tienen opción de obtener una autorización para trabajar mientras se estudia su expediente.

El itinerario descrito se aplica de la misma manera para los que tienen una resolución favorable en los seis primeros meses y para las personas que llegan bajo los programas de reubicación o reasentamiento del gobierno español.



### FARID

Farid (nombre ficticio), su mujer y sus tres hijos llegaron a Madrid dentro de un programa de reasentamiento desde un campo de refugiados de Jordania a principios de 2015. Un mes después les concedieron el estatuto de protección subsidiaria, válido por cinco años. Han permanecido ocho meses en un centro de acogida de la administración: “Nos han autorizado a estar aquí hasta el 21 de enero porque mi mujer está a punto de dar a luz, pero nos han dicho que debemos buscar una casa. Es muy difícil, está siendo una situación muy complicada, peor que en Siria; nadie nos ha dado ninguna orientación, es salir y buscar hasta que dimos con una agencia inmobiliaria, donde uno que habla árabe nos ha ayudado a encontrar casa, pero nos pide 600 euros”. Hasta el mes de diciembre, Farid no había entrado en contacto con la trabajadora social de la organización que le proporcionaría las ayudas de la segunda fase, después de que les notificaran que debían abandonar el centro de acogida. Tampoco había podido encontrar trabajo hasta el momento.

La Directiva de la Unión Europea por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de protección internacional establece que, además del reconocimiento de los derechos y el acceso a servicios y prestaciones en condiciones de igualdad con el resto de los nacionales, los Estados miembros garantizarán el acceso a los programas de integración que consideren oportunos, a fin de tener en cuenta las necesidades específicas de los beneficiarios del

estatuto de refugiado o del estatuto de protección subsidiaria; o crearán condiciones previas que garanticen el acceso a dichos programas.<sup>239</sup>

La Ley de Asilo también contempla el establecimiento de programas específicos de integración para los que obtienen protección internacional,<sup>240</sup> pero sin embargo el único itinerario previsto es el relativo a la acogida para los solicitantes de asilo. Algunas fuentes han dicho a Amnistía Internacional que hace algunos años sí había programas específicos para personas refugiadas, pero con la crisis económica y el incremento de llegadas ya no existen.



## OMAR

Omar (nombre ficticio), de 30 años, afgano, llegó a España junto a su mujer y su hija de tres años. Sus vidas estaban en peligro porque Omar había trabajado como traductor en la misión española en Afganistán. No sin dificultades<sup>241</sup> finalmente consiguieron que el Ministerio de Defensa los trajese a España, donde un mes más tarde les concedieron el estatuto de refugiado. A pesar de que su llegada había sido planificada, al llegar les alojaron durante dos semanas en un hostal situado a las afueras de Madrid, en un polígono industrial, a la espera de asignarles un centro de acogida. Tras la petición de asilo, su familia obtuvo una plaza en un centro de refugiados en Sevilla. Omar tiene estudios universitarios y habla español perfectamente, pero según indica apenas tuvo orientación laboral durante el tiempo que estuvo allí. Tras salir del centro, siete meses después de su llegada, una de las organizaciones que colabora con la administración les ayudó con el pago del alquiler de una vivienda durante cinco meses y les facilitó una cantidad económica para subsistir. Durante ese tiempo Omar intentó encontrar trabajo sin éxito. Pasados esos cinco meses le informaron de que se habían acabado las ayudas: “No nos avisaron previamente de que nos iban a quitar las ayudas. La trabajadora social me dijo que si no podía encontrar trabajo en Sevilla era mejor que me fuese, y a mi mujer le dio dos cartas, una para Cáritas y otra para el Ayuntamiento”.

Ante la falta de perspectivas laborales, y finalizada la ayuda que proporcionan las entidades colaboradoras, muchas de estas personas terminan acudiendo a otras organizaciones 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, en la gran mayoría de los casos, no están preparados para atender a las necesidades tan específicas que presenta este grupo de población. Organizaciones que cuentan con programas de atención a personas en riesgo de exclusión social como Cáritas, confirman a Amnistía Internacional que, en los últimos años, no ha parado de aumentar entre sus usuarios con riesgo de exclusión social el número de personas que han obtenido protección internacional, o que siguen esperando una resolución sobre su petición de asilo, y que ya no cuentan con el apoyo ni las prestaciones de las organizaciones colaboradoras en su primera acogida.

**En el momento de la entrevista con Amnistía Internacional, Omar se encontraba en Madrid y había contactado con la Red Solidaria de Acogida: “Ya no tengo dinero ni para pagar la habitación donde estamos, es muy pequeña y sin calefacción”. Su hija había enfermado por el frío.<sup>242</sup>**

<sup>239</sup> Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida. Art. 34.

<sup>240</sup> Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Art. 36.1.i).

<sup>241</sup> Ante la negativa de las autoridades españolas a conceder protección a los traductores que habían trabajado con las tropas en Afganistán, se lanzó una campaña de recogida de firmas por la que se consiguieron 75.000. Disponible en: [http://politica.elpais.com/politica/2015/09/30/actualidad/1443621979\\_652275.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/09/30/actualidad/1443621979_652275.html).

<sup>242</sup> Entrevista en Madrid en enero de 2016.

Una trabajadora social del Ayuntamiento de Madrid reconoció a Amnistía Internacional que las administraciones locales no tienen ninguna implicación en el itinerario de integración de las personas solicitantes de asilo o de las personas que han recibido protección internacional, entrando en contacto con ellas sólo cuando llegan a sus servicios sociales y ya se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad.<sup>243</sup>

Con la crisis actual en Oriente Medio, algunos ayuntamientos y comunidades autónomas se ofrecieron para acoger personas refugiadas, y elaboraron listados de recursos y protocolos de acogida a personas necesitadas de protección internacional. Representantes de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) relataron a Amnistía Internacional que, tras ser convocados por el gobierno español para informarles de los compromisos adquiridos con Europa en relación a la reubicación de personas necesitadas de protección internacional, se acordó la elaboración de un catálogo de recursos que podrían ser proporcionados por las administraciones locales. También indicaron a la organización que algunos ayuntamientos habían preparado planes y puesto a disposición de la administración central los recursos de los que disponen, sin que haya habido respuesta ni una comunicación posterior entre las distintas administraciones.<sup>244</sup>

El coordinador del Comité de Acogida de Personas Refugiadas de la Generalitat de Cataluña, creado en 2014 para gestionar la respuesta en Cataluña a la posible llegada de personas reubicadas y reasentadas, explicó a Amnistía Internacional cuáles eran los preparativos que desde la Generalitat se estaban organizando para una futura acogida de personas refugiadas. Sin embargo, confirmó que, más allá de esa reunión informativa de los acuerdos a nivel europeo, no había ningún dispositivo de coordinación entre las tres administraciones, local, autonómica y estatal, para la adecuada acogida de personas refugiadas, ni siquiera de los que ya están en España.<sup>245</sup>

La directora general de Inclusión Social de la Generalitat Valenciana, comunidad autónoma que intenta impulsar un plan de acogida para personas refugiadas procedentes del conflicto sirio, junto con otras comunidades autónomas interesadas, confirmó y lamentó que las comunidades autónomas y las administraciones locales no tienen cabida en el sistema de acogida de personas solicitantes de asilo. También expresó las dificultades que ella, como directora general de Inclusión, experimentaba para acceder a información sobre las personas que son enviadas a los centros ubicados en la Comunidad Valenciana. Esta falta de información dificulta conocer y adecuar los diferentes servicios educativos, sociales o sanitarios a las necesidades específicas que puedan presentar.<sup>246</sup> Algunas trabajadoras y trabajadores de organizaciones no gubernamentales también lamentaron la escasa participación de las diferentes administraciones, y el desconocimiento del personal de las mismas sobre la realidad de las personas refugiadas cuando se acercan a solicitar sus servicios. Esta escasa coordinación entre los diferentes niveles de la administración ya fue señalada por la relatora sobre Trabajadores Migrantes en su informe a España en 2004.<sup>247</sup>

Amnistía Internacional considera esencial que las administraciones autonómicas y locales tengan una mayor participación en el conocimiento de la realidad de las personas refugiadas y solicitantes de asilo, en su acogida e integración, especialmente dentro de los programas de reubicación y reasentamiento a los que se ha comprometido el gobierno español. Las administraciones más cercanas a la ciudadanía juegan un papel fundamental para facilitar la integración en la sociedad de acogida de las personas que reciben protección internacional.

Aunque aún lejos de las cifras de solicitudes y concesiones de protección internacional que se barajan en otros países de la UE, en los últimos años, junto al aumento de solicitudes de asilo en España también han aumentado las decisiones positivas de la Oficina de Asilo concediendo protección internacional. Así, mientras que en 2008 sólo 275 personas recibieron protección internacional, esta cifra se elevó a 1.585 en 2014 y a 1.020 en 2015.<sup>248</sup> Además, España se ha comprometido a reasentar y reubicar a 17.337 personas hasta 2017. Todas estas personas necesitan que se les garanticen unos estándares de vida digna, no sólo en el momento de su llegada y durante su primera acogida, sino que

<sup>243</sup> Entrevista con una trabajadora social del Ayuntamiento de Madrid en febrero de 2016.

<sup>244</sup> Entrevista con el secretario general de la FEMP el 7 de abril de 2016.

<sup>245</sup> Entrevista con Àngel Miret i Serra en febrero de 2016.

<sup>246</sup> Entrevista con la directora general de Inclusión Social el 18 de abril de 2016.

<sup>247</sup> Informe presentado por la relatora especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la Resolución 2003/46 de la Comisión de Derechos Humanos. Visita a España. E/CN.4/2004/76/Add.2, párr.83.

<sup>248</sup> Véase: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00192&language=en>, visitado el 18 de abril de 2016.

también es necesario que todas las administraciones trabajen conjuntamente para proporcionarles un apoyo integral a medio y largo plazo.

En su último informe, el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (FISI) recoge que tan sólo seis comunidades autónomas (Aragón, Asturias, Castilla y León, Cataluña, Valencia y País Vasco) tienen actualmente algún tipo de plan en vigor dirigido a las personas migrantes para su integración y convivencia. Por otro lado, en 2013 la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local retiraba a los ayuntamientos las competencias en relación a servicios sociales.

En este sentido, el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración de 2011-2014 (PECI) establecía que la acogida es un elemento esencial, y que implica una atención integral que permita a las personas migrantes y solicitantes de asilo acceder en condiciones de 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,<sup>249</sup> sin embargo, al cierre de este informe, el gobierno español no ha procedido a elaborar y aprobar un nuevo plan, ni ha realizado una evaluación del anterior.<sup>250</sup>

Amnistía Internacional considera fundamental la participación activa de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas en la sociedad de acogida,<sup>251</sup> así como que desde el gobierno central y las comunidades autónomas se impulsen programas para reforzar la integración social de estas personas, con especial atención a grupos vulnerables, como mujeres víctimas de trata, niñas y niños, personas con algún tipo de discapacidad y víctimas de tortura y trauma, entre otros. La participación por parte de las comunidades autónomas y las administraciones locales es fundamental para dar una respuesta coordinada y adecuada a las necesidades que estas personas puedan tener en materia de vivienda, educación, sanidad y servicios sociales, entre otros.

<sup>249</sup> 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](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Programas_Integracion/Plan_estrategico2011/pdf/PECI-2011-2014.pdf).

<sup>250</sup> FISI, *Informe sobre la situación de la integración de los inmigrantes y refugiados en España*, 2015, pp. 89-90. Disponible en: <http://cepaim.org/wp-content/uploads/2016/02/WEB-INFORME-DEL-FORO-PARA-2015.pdf>.

<sup>251</sup> De acuerdo a los Principios Básicos Comunes para la Política de Integración de personas migrantes en la UE (PBC), “la participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente a escala local, favorece su integración”. Además, a nivel nacional se deben adoptar medidas para incluir el aspecto “integración” en todas las políticas pertinentes y reforzar la capacidad de coordinación en los distintos niveles de la administración.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las personas que huyen de violaciones de derechos humanos tienen derecho a solicitar asilo en un país seguro. Para garantizar este derecho, los Estados deben facilitar a hombres, mujeres, niños y niñas el acceso a procedimientos ágiles, eficientes y justos para la determinación del estatuto, garantizando todos los derechos y evitando largos procedimientos que acrecienten la incertidumbre. Igualmente, la protección internacional es algo más que seguridad física; una adecuada acogida es fundamental para garantizar el examen justo y adecuado de las solicitudes de asilo. Las condiciones de acogida ofrecidas a las personas solicitantes de asilo pueden tener un impacto directo en su posterior integración en la sociedad de acogida como refugiadas.<sup>252</sup> Tanto el derecho internacional y regional de los derechos humanos como el derecho de la Unión Europea proclaman la obligación de los Estados de garantizar el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia, incluyendo el disfrute de salud física y mental, lo que implica no sólo garantizar la mera subsistencia, sino una vida con dignidad. Los derechos humanos, en concreto los DESC, no son concesiones o prerrogativas que el Estado puede retirar de manera arbitraria. Las medidas regresivas en principio están prohibidas por el derecho internacional. De adoptarse, deben ser justificadas, proporcionales, no discriminatorias y temporales.

La Directiva de acogida de 2013 impone una serie de obligaciones a los Estados miembros de la UE en relación a la acogida de todas las personas que soliciten protección internacional en su territorio durante todo el procedimiento de asilo, con el fin de que sus derechos queden garantizados. La Directiva por la que se establecen las normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de protección internacional establece que 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.

España no ha adaptado su normativa a las últimas directivas en materia de asilo, a pesar de que ya ha expirado el plazo para su transposición. Aunque la Ley de Asilo de 2009 reconoce explícitamente el derecho de las personas solicitantes de asilo a acceder a los servicios sociales y de acogida, la concreción de estos derechos ha quedado pendiente de un reglamento que, casi siete años después de la aprobación de la Ley, sigue sin ser aprobado. Mientras tanto, este vacío se ha ido supliendo con normativa secundaria, donde los derechos en materia de acogida para las personas solicitantes de asilo quedan ocultos entre pliegos de subvenciones y manuales de gestión dirigidos a las entidades colaboradoras con la administración, que asumen principalmente el peso de la acogida e integración de las personas solicitantes de asilo y refugiadas, sin que haya mayor implicación por parte de las administraciones públicas, tanto a nivel central como local o autonómico.

Durante 2014 y 2015, el aumento de llegadas de personas refugiadas a España ha evidenciado la inexistencia de un sistema de acogida para personas refugiadas que cumpla con todas las obligaciones que emanan de las directivas europeas y de los estándares internacionales de derechos humanos. A pesar de que España es uno de los países con las cifras de solicitudes de asilo más bajas dentro de la UE, en 2015 la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) mantuvo listas de espera de varios meses para realizar la primera entrevista de asilo. Mientras, no se proporcionaba ni siquiera una primera acogida en condiciones de dignidad a las personas que llegaban. Durante varios años, los CETI de Ceuta y Melilla han sido noticia por las condiciones de hacinamiento de las personas migrantes y solicitantes de asilo; centros donde no se garantizan las condiciones para una vida digna y donde las personas solicitantes de asilo son excluidas de los derechos que les reconocen tanto la Directiva de acogida de la UE como la normativa española. Por otro lado, las autoridades españolas desoyen las sentencias judiciales que obligan a permitir la libertad de circulación de las personas solicitantes de asilo desde ambos enclaves a la península.

Muchas de las personas que han solicitado asilo en España deben esperar muy por encima de los plazos previstos por la ley para obtener una respuesta a su solicitud de asilo. El sistema de plazos en la acogida española deja a las personas desprotegidas cuando les retira las ayudas a pesar de no contar con medios propios de subsistencia, en contra de lo establecido en la Directiva de acogida. El derecho a ser informado adecuadamente no está garantizado. No todos los

<sup>252</sup> *Executive Committee Conclusion* n.º 82, disponible en: <http://www.unhcr-centraleurope.org/en/what-we-do/overseeing-reception-conditions.html>, y *Conclusions of UNHCR's Executive Committee*, en particular *ExCom Conclusions* n.º 93, "Conclusion on reception of asylum-seekers in the context of individual asylum systems"; n.º 44, "Detention of refugees and asylum-seekers"; n.º 47, "Refugee children"; n.º 105, "Conclusion on Women and Girls at Risk" y n.º 107, "Conclusion on Children at Risk".

menores tienen acceso a la educación. La falta de entrevistas individuales y sistematizadas impiden una adecuada identificación de perfiles de vulnerabilidad, existencia de necesidades especiales, o la consideración de las expectativas personales y familiares, que permita un mejor itinerario de acogida e integración. Amnistía Internacional observa con preocupación cómo las personas más vulnerables pueden quedar fuera del sistema por la falta de recursos adecuados. Finalmente, la organización ha podido comprobar que el sistema de acogida tampoco facilita a las personas que han obtenido protección internacional un itinerario de integración y autonomía, y tras su paso por el sistema de acogida quedan abocados a la marginalidad y la exclusión social.

No podemos obviar que las personas solicitantes de asilo o refugiadas han sido objeto de violaciones de derechos humanos, abusos, discriminación y violencia, y no han podido desarrollar en muchos casos un proyecto migratorio, no poseen redes sociales ni familiares que puedan apoyarles en el país de acogida, por lo que los servicios sociales existentes pueden no ser suficientes para proporcionarles un estándar de vida digno o no contemplar la especificidad y vulnerabilidad de este grupo.

España debe revisar su sistema de acogida para las personas refugiadas y solicitantes de asilo, con especial atención a las necesidades específicas que presentan los grupos más vulnerables, como por ejemplo los menores de edad, víctimas de violencia sexual o trata, víctimas de tortura o personas con discapacidad. España debe garantizar que cumple con sus obligaciones con respecto a los estándares internacionales de derechos humanos y con lo establecido en el derecho de la Unión Europea. Para ello, deben involucrarse todas las administraciones públicas con responsabilidades políticas, asegurando una respuesta adecuada, coordinada y duradera a las necesidades reales, que vaya más allá de la mera respuesta asistencialista y orientada al corto plazo. Crear las condiciones para una acogida adecuada es un prerequisite fundamental para el proceso de integración.

## RECOMENDACIONES

Es necesario que las autoridades españolas acometan una profunda revisión de las políticas actuales en materia de asilo y específicamente en materia de acogida de personas solicitantes de asilo y refugiadas, llevando a cabo las reformas a nivel legislativo y de otra índole necesarias para garantizar que España cumple con sus obligaciones internacionales en materia de acogida a personas que solicitan protección internacional.

España debe asegurar que dispone de las medidas adecuadas para su acogida e integración, con suficiente dotación presupuestaria, itinerarios adecuados que respondan a sus necesidades específicas, a los factores de vulnerabilidad que requieran una actuación especializada y profesionalizada y que tenga incorporada una perspectiva de género y de diversidad cultural. Deben establecerse mecanismos de rendición de cuentas para garantizar que se responde a las necesidades reales de las personas beneficiarias. Finalmente, es necesario que las administraciones autonómicas y locales asuman un rol activo en la búsqueda de soluciones duraderas para las mujeres y los hombres que obtienen protección internacional en España.

Si el Estado delega, debe realizar evaluaciones periódicas para asegurar que no hay problemas de accesibilidad, disponibilidad, calidad y aceptabilidad de los servicios básicos, ya que es el Estado quien debe rendir cuentas en primer término por sus responsabilidades en relación con los derechos humanos. La delegación en la provisión de los servicios esenciales por parte del Estado en manos de terceros, en este caso ONG, ha inducido a menudo a la falsa idea de que el Estado deja de ser responsable de la realización de los derechos. Aunque el proveedor de los servicios es responsable en la medida en que lo determina la ley, continúa siendo el Estado quien debe rendir cuentas en primer término por sus responsabilidades en relación con los derechos humanos.

### **En concreto, Amnistía Internacional hace las siguientes recomendaciones:**

- Al Parlamento español:

Valorar la creación de una comisión para llevar a cabo una evaluación del sistema de acogida e integración de las personas solicitantes de asilo y refugiadas y su impacto en los derechos humanos de estas personas. Esta evaluación se debe llevar a cabo de forma imparcial y transparente, consultando a todas las administraciones implicadas y otras partes

interesadas, como el personal de las entidades colaboradoras, comunidades autónomas y administraciones locales y las personas refugiadas y solicitantes de protección internacional, garantizando una adecuada perspectiva de género y diversidad para identificar las necesidades y los problemas específicos que enfrentan las mujeres y los colectivos LGBTI.

- Al gobierno español:

Establecer un Plan de acogida e integración para las personas solicitantes de asilo y refugiadas que incluya las siguientes medidas:

- La revisión de la legislación y la práctica en materia de asilo para garantizar que los procedimientos de determinación del estatuto de refugiado son ágiles, eficientes y justos, garantizando todos los derechos, y evitando largos procedimientos que acrecienten la incertidumbre de las personas que solicitan asilo en España. También debe garantizarse que no se producen discriminaciones por razón de sexo, género ni nacionalidad, asegurando los mismos derechos y un procedimiento con todas las garantías para todas las personas que solicitan protección internacional.
- La transposición de las directivas europeas, entre ellas la Directiva sobre acogida, garantizando unas condiciones dignas para todas las fases de la acogida en España.
- La observación del principio del interés superior del menor en las decisiones sobre los niños y las niñas, especialmente en los casos de menores no acompañados, garantizando sus derechos como el de reunificación familiar, e itinerarios de integración adaptados a sus necesidades específicas.
- La Incorporación de manera efectiva a las comunidades autónomas y administraciones locales en el procedimiento de acogida e integración de personas necesitadas de protección internacional.
- La formación especializada sobre los derechos y las necesidades específicas de las personas refugiadas y solicitantes de asilo para todo el personal de las administraciones que puedan tener contacto a cualquier nivel y especialmente a nivel social, educativo y sanitario, incluyendo personal de las administraciones locales, autonómicas y estatal.
- El desarrollo de campañas de información a la sociedad para que conozca y comprenda la situación y los derechos de las personas necesitadas de protección internacional.

Específicamente en materia de acogida:

- Garantizar una acogida adecuada a todas las personas desde el primer momento de la solicitud y mientras estén como solicitantes de asilo, adaptando el sistema de acogida a las necesidades y los perfiles de las personas solicitantes de asilo e integrando un enfoque de igualdad de género y diversidad.
- Garantizar una dotación presupuestaria adecuada al actual contexto de crisis humanitaria y sostenible en el tiempo.
- Garantizar los mismos servicios de calidad para todas las personas solicitantes de asilo, independientemente de dónde realicen la solicitud de asilo o el centro al que se les derive.
- Garantizar una información clara, veraz y comprensible sobre todos los procesos de la acogida, sobre los derechos y las obligaciones de las personas solicitantes de asilo y refugiadas, así como la forma para poder reclamarlos, facilitando asistencia letrada independiente para poder impugnar las decisiones de las organizaciones o de la administración en caso de no estar de acuerdo y garantías de recurso judicial efectivo.
- Establecer equipos formados para la identificación, lo más pronto posible, de las personas pertenecientes a grupos vulnerables y evaluación de sus necesidades específicas, como víctimas de trata, tortura, violencia — incluida violencia sexual— o menores no acompañados. Para ello debe garantizarse una entrevista individual con



todas las personas que solicitan protección internacional, teniendo en cuenta sus características, deseos, perfiles y necesidades reales, que permita detectar aquellas que están en una situación de vulnerabilidad.

- Elaborar protocolos específicos con perspectiva de género y de derechos humanos para cada grupo vulnerable que garantice su adecuada identificación y atención según sus necesidades, y que incluya actuaciones en el ámbito social, educativo y sanitario, entre otros.
- Garantizar que los recursos habitacionales existentes se adecuan a las necesidades de las personas y las familias que están en el sistema de acogida y les ofrecen una solución duradera en el tiempo. La asequibilidad es uno de los criterios para determinar la adecuación de una vivienda, y las autoridades deben garantizar vivienda social pública asequible que satisfaga las necesidades de todas las personas.
- Incorporar itinerarios flexibles, teniendo en cuenta las características individuales y las necesidades especiales de las personas solicitantes de asilo, con un enfoque de igualdad de género.
- En los casos en los que los servicios están externalizados, incorporar en los sistemas de evaluación de la gestión realizados mecanismos de rendición de cuentas que incluyan indicadores sobre el impacto en los derechos humanos de las personas que pasan por estos servicios así como indicadores desagregados por sexo.

Específicamente en los CETI de Ceuta y Melilla:

- Garantizar los derechos previstos en las directivas europeas y en la normativa española, incluyendo la posibilidad de la libre circulación por el territorio español, una vez que la solicitud de asilo ha sido admitida a trámite. Estos centros deben ser puntos de tránsito, por lo que se debe facilitar el traslado a la península de las personas solicitantes en cuanto sea tramitada su solicitud de asilo.
  - Garantizar unas condiciones adecuadas de vida, que incluyan el respeto por la vida en familia, la igualdad de género y la no discriminación.
  - Garantizar que todas las personas reciben una adecuada información sobre sus derechos y sus deberes, que se recoja en un reglamento interno de funcionamiento de los CETI, y que dicha información es transmitida por escrito y verbalmente en un idioma que comprendan.
  - Garantizar el traslado inmediato a la península de personas en situación de especial vulnerabilidad: familias con menores en edad de escolarización, mujeres embarazadas, personas con problemas psicológicos, víctimas de trata, víctimas de violencia de género, víctimas de violencia sexual, tortura y menores no acompañados.
- A las comunidades autónomas y administraciones locales:
    - Mayor implicación en el procedimiento de acogida de las personas solicitantes de asilo y en la integración de las que han obtenido protección internacional para garantizar una atención integral que permita acceder en condiciones de igualdad a unas condiciones de vida adecuadas, y promover la aceptación y la participación social, cultural y política.
    - Participar activamente en la elaboración e implementación del Plan estatal de acogida e integración para personas refugiadas y solicitantes de asilo, así como en la elaboración e implementación de los protocolos específicos para la detección y la asistencia a grupos vulnerables.
    - Adaptar los servicios de atención médica y psicológica para atender los perfiles de personas que huyen de conflictos, han sido víctimas de tortura, abuso sexual o trata u otro tipo de violencia de género. Específicamente se debe velar por que las mujeres solicitantes de asilo y refugiadas reciban suficiente protección y servicios de salud, incluidos el tratamiento de traumas y la orientación pertinente.
    - Garantizar programas de educación para menores teniendo en cuenta sus necesidades específicas y facilitar la convalidación de estudios.


- Garantizar información comprensible sobre el acceso a todos los servicios proporcionados por las administraciones locales y autonómicas.
- Garantizar la formación a todas las personas de las administraciones locales, autonómicas y estatal que puedan tener contacto a cualquier nivel, y especialmente a nivel social, educativo y sanitario, con personas refugiadas y solicitantes de asilo.
- Disponer de soluciones habitacionales duraderas en el tiempo. La asequibilidad es uno de los criterios para determinar la adecuación de una vivienda. Las autoridades deben garantizar vivienda social pública asequible que satisfaga las necesidades de todas las personas.
- Llevar a cabo campañas de información a la población en general para que conozcan la realidad y las necesidades de las personas refugiadas y solicitantes de asilo.




**“NO TENGO NINGUNA INFORMACIÓN DE CÓMO ESTÁ MI PROCEDIMIENTO DE ASILO, NO HAY CRITERIOS, NI SABES POR QUÉ A ALGUNOS LE DAN LA SALIDA Y A OTROS NO. HAY GENTE QUE SALE EN 15 DÍAS. ESTAMOS ABATIDOS, SÓLO NOS QUEDA VOLVER A SIRIA”.**

Zanian (nombre ficticio), CETI de Melilla.

¡CONTÁCTANOS!

 [www.es.amnesty.org](http://www.es.amnesty.org)

 91 3101277

¡SÍGUENOS!

 [www.facebook.com/amnistia.internacional.espana](http://www.facebook.com/amnistia.internacional.espana)

 [@amnistiaespana](https://twitter.com/amnistiaespana)