

Los desafíos de la integración socio-laboral de los nuevos refugiados (y tras la acogida ¿qué?)

Margarita Miñarro Yanini
Profesora Titular de Universidad. Universidad Jaume I –Castellón–

SUMARIO

I. Planteamiento. II. Delimitación subjetiva (unas precisiones terminológicas previas). III. Referencia al marco jurídico del derecho de asilo. IV. Algunos apuntes sobre la tramitación: España punto clave. V. Derechos de los refugiados. 1. La dimensión de “Derecho de Libertad”. 2. El contenido prestacional del derecho: Los medios materiales. 3. El soporte social de la integración. VI. Conclusiones.

RESUMEN

En el contexto de la crisis de refugiados que se está viviendo a nivel mundial, en este trabajo se lleva a cabo un examen del sistema de protección social y ayuda establecido en España respecto de las personas solicitantes de asilo y refugiadas. Tras revisar los aspectos esenciales de la figura del asilo desde un punto de vista crítico, se destacan en él las grandes deficiencias del marco jurídico regulador de las cuestiones sociales vinculadas al asilo, que pese a ser referenciadas en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección internacional, carecen del desarrollo reglamentario al que esta norma se remite, por lo que el marco de aplicación está conformado por un conglomerado de normas de muy bajo rango jerárquico, fragmentarias que generan confusión en inseguridad jurídica y que mal se ajustan a las exigencias comunitarias. Tras hacer un repaso crítico de los derechos de carácter social vinculados a la solicitud de asilo y a la condición de refugiado, se destaca la importancia tanto de los medios materiales para la integración, como del imprescindible soporte social, que requiere un esfuerzo simultáneo y sostenido del Estado, el refugiado y la sociedad de acogida.

PALABRAS CLAVE

Refugiados, derechos sociales, sociedad de acogida, asistencia.

ABSTRACT

In the context of the refugee crisis being experienced globally, this work is carried out an examination of the social protection system and helps set in Spain in respect of asylum seekers and refugees. After reviewing the essential aspects of the figure of asylum from a critical standpoint, the major shortcomings of the legal framework governing social issues related to asylum, despite being referenced in the Law 12/2009, 30 October, regulating the right of asylum and international protection, lack of regulatory development to which this statement refers, so the application framework consists of a cluster of rules very low rank, fragmentary generate confusion legal uncertainty and evil meet the EU requirements. After making a critical review of social rights related to asylum and refugee status, the importance of both the material means for integration, as the essential social support, which requires a sustained effort and simultaneously highlights State, the refugee and the host society.

KEYWORDS

Refugees, social rights, host society, help.

I. Planteamiento

El asilo es uno de los derechos humanos fundamentales que puede disfrutar cualquier persona fuera de su país en caso de persecución política. Además, las alusiones a este derecho son una constante en los últimos meses, tanto en medios polí-

ticos como informativos, siendo incluso por ello considerada la “palabra del año 2015”¹. El detonante de esta situación ha sido el éxodo en Siria, país que tras años de guerra civil ahora se enfrenta

1 Así, ha sido calificada por la Fundación del Español Urgente (Fundeu BBVA), <http://www.fundeu.es/recomendacion/refugiado-palabra-del-ano-2015-para-la-fundeu-bbva/>

a una invasión muy violenta, lo que ha disparado las solicitudes de protección internacional y ha determinado la necesidad de que la UE adopte medidas comunes, que han sido fuertemente contestadas por algunos Estados Miembros.

Con todo, pese a la honda repercusión y el calado del “problema sirio”, es de destacar que también están en condiciones de solicitar asilo las personas procedentes de otros países en conflicto como Irak, Afganistán, Malí, Eritrea o Ucrania. Mención particular merecen las personas procedentes del territorio del Sahara Occidental², que desde la consideración jurídica de apátridas (art.1 Ley 12/2009)³ pueden solicitar asilo en España, si bien en la práctica con muy pobres y costosos resultados positivos⁴. A estos se unen los supuestos de persecuciones individuales motivadas por la orientación sexual –que se produce en países como Irán, Paquistán, Nigeria...– o ideas políticas –que son frecuentes en los muy numerosos países que a lo largo y ancho del mundo no dispensan protección efectiva de los derechos y libertades fundamentales de sus ciudadanos–.

En supuestos de conflictos bélicos, que son los que motivan las solicitudes masivas de asilo, la Unión Europea tradicionalmente ha apostado por una política de externalización del asilo, consistente en construir campos de refugiados en países limítrofes a los conflictos. Sin embargo, no los ha dotado suficiente desde el punto de vista económico, lo que determina que las condiciones de vida en ellos sean muy duras y que se desborden cuando llegan a sus límites y/o escasean los fondos, provocando éxodos masivos. De hecho, el mayor flujo de solicitantes de asilo sirios se ha producido cuando empezaron a escasear los recursos en los campos de refugiados de Jordania⁵, Líbano, Irak y Turquía.

España ha aprobado un crédito de 200 millones

de euros en los presupuestos generales de 2016, ha otorgado una subvención excepcional por razones humanitarias y de interés social de 13 millones de euros a tres ONGs –Cruz Roja, Comisión Española de Ayuda al Refugiado y Asociación Católica de Migración–⁶ y recibirá de la Unión Europea 6.000 euros por refugiado –210 millones de euros–. Ello hace que, sumando todas las partidas, la cifra se aproxima a los 500 millones de euros⁷. Sin embargo, pese al economicismo imperante, ha de plantearse no tanto si es ésta una cuantía suficiente, sino si la cuestión de la integración de los refugiados pasa simplemente por una solución económica. Y, ya se adelanta, en este trabajo se concluirá que la respuesta es negativa.

Este estudio pretende poner de manifiesto los retos que presenta la integración social de los refugiados, examinando críticamente el marco jurídico regulador de esta dimensión del asilo, insuficiente ya de partida y cada vez más deficitario por el avance de las normas de la UE y la falta de adecuada respuesta interna. Para ello, en primer término se lleva a cabo una delimitación subjetiva –oportuna pero que, o precisamente por ello, paradójicamente se cuestiona a sí misma–, seguidamente se hace referencia al marco jurídico regulador del derecho de asilo, para continuar exponiendo unos apuntes críticos sobre su tramitación en España, y entrar a continuación a examinar la cuestión central de este trabajo, que son los derechos sociales vinculados al asilo, destacando sus carencias y disfuncionales. El trabajo se cierra con unas conclusiones, que aun poco optimistas respecto de la situación de partida, evidencian la oportunidad de mejora que supone todo reto.

II. Delimitación subjetiva (unas precisiones terminológicas previas)

El marco jurídico –internacional, comunitario e interno– traza fronteras muy nítidas entre la situación de “refugiado” e “inmigrante”, puesto que confieren un tratamiento radicalmente diferente a una y otra, que alcanza incluso al ámbito competencial. Con todo, procede abrir este estudio efectuando una delimitación de ambas, puesto que se trata de una cuestión central y no tan sencilla como una visión superficial podría sugerir, a fin de

2 El Sahara occidental vive en conflicto abierto desde que hace 40 años, el 14 de noviembre de 1975, el entonces Rey de España firmara el acuerdo por el que cedía estos territorios a Marruecos y Mauritania, ocasionado una situación convulsa que obligó a los saharauis a huir a los campos de refugiados ubicados en el desierto argelino o a vivir sometidos a la represiva ocupación marroquí, pese a que ningún país del mundo reconoce estos territorios como parte de Marruecos.

3 El 99% de las solicitudes de estatutos de apátrida en España procede de ciudadanos saharauis, en 2013 se presentaron 1.143 y se concedieron 232.

4 Es de destacar que por Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 22 de abril de 2014, España ha sido condenada por la expulsión de 30 saharauis que reunían todos los requisitos que les hacían merecedores de la protección internacional, http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/1292427043445?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadername2=Grupo&blobheadername3=Attachment%3B+filename%3DSentencia_AC.pdf&blobheadername4=Docs_TEDH.

5 En Jordania, el 86% de los refugiados Sirios vive por debajo del umbral de la pobreza, que allí son 96 dólares al mes, vid. http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/10/151013_jordania_refugiados_sirios_men

6 RD 816/2015, de 11 de septiembre, por el que se regula la concesión directa de una subvención a Cruz Roja Española, CEAR y ACCEM para la ampliación extraordinaria de los recursos del sistema de acogida e integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional.

7 Vid. <http://www.expansion.com/sociedad/2015/09/19/55fd8ab1e2704e133d8b4571.html>

incidir en sus puntos de divergencia y de fricción, destacando así sus diferencias pero también sus conexiones.

El primer elemento diferencial que ha de destacarse es el diverso fundamento que tienen el desplazamiento y subsiguiente entrada al país de destino en los dos supuestos. Así, según se infiere del Convenio de la OIT nº97, "inmigrante" es la persona que emigra a otro país con el objetivo conseguir un empleo que le permita mejorar sus condiciones de vida⁸, por lo que tiene una motivación económica. En base a la convención de Ginebra de 1951, "refugiado" es, sin embargo, aquél que se ve obligado a abandonar su país de origen por motivos de persecución política, de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social, género u orientación sexual –motivos éstos que la Directiva 2004/83, que establece normas mínimas para el reconocimiento de la condición de refugiado, presenta como especificaciones de la pertenencia a un grupo social y de los que hace mención directa la norma española⁹–, por lo que su objetivo es proteger sus bienes más básicos, como son su vida o su libertad.

Este diferente fundamento determina que entre ellos exista una diferencia fundamental arbitrada jurídicamente. Así, el inmigrante tiene derecho de salida de su país de origen, pero no se le reconoce de forma paralela un derecho de entrada a otro país, sino que queda condicionado a la situación socio-económica de éste –en España, a la "situación nacional de empleo"¹⁰–. Por el contrario, dado el carácter vital del asilo, los refugiados tiene derecho de salida de su país y de entrada a otro, si bien previa solicitud, no quedando en cualquier caso condicionada a la situación socio-económica del Estado de destino.

También es esta distinta fundamentación la que determina que la inmigración sea competencia de la política nacional, lo que explica que no haya habido una cooperación efectiva con España por par-

te de la UE ante la presión migratoria de Ceuta y Melilla, si bien es cierto que España lo que siempre ha reclamado para ello son recursos económicos para reforzar vigilancia e incrementar los medios policiales. Por el contrario, el asilo se regula por normas supranacionales y se gestiona también desde este ámbito en situaciones de flujos masivos de personas, lo que no sólo es oportuno, sino también necesario.

Con todo, estas diferencias han de ser matizadas puesto que, aunque sobre el papel pueden parecer nítidas, en la práctica no lo son tanto. Así, por lo que respecta al diverso fundamento de la inmigración y el asilo, muchas veces es difícil de distinguir qué motivación tiene la persona, al margen de que una apremiante necesidad económica también podría no dejarle más opción que la marcha a otro país por impedir su subsistencia y generar, por consiguiente, riesgo para su vida y la de su familia. Además de ello, las mayores o menores facilidades otorgadas para acogerse a uno u otro estatuto también desdibujan los límites de ambas situaciones. Así, España, país con escasísima tradición de acogida a refugiados, realmente ha aceptado muchos más de los que las cifras revelan, aunque para sortear las trabas de un procedimiento demasiado complejo han entrado a nuestro país como inmigrantes económicos. En el polo opuesto, se han denunciado casos de solicitudes de asilo de ciudadanos que se presentan como sirios pero que se ha constatado que realmente no lo son, pero que tratan de acogerse a las mayores facilidades que algunos países están dando a los refugiados de esta procedencia¹¹. Esta dificultad para deslindar ambas situaciones ha determinado que con frecuencia, desde instancias oficiales, opten por contabilizarlos de manera conjunta¹².

Por otra parte, por lo que respecta al ámbito competencial, muchas son las voces que desde hace un tiempo vienen reclamando que la inmigración económica deje de ser competencia nacional para pasar a ser de gestión comunitaria, aduciendo que la competencia nacional no tiene sentido en un espacio de libre circulación. Desde la perspectiva contraria, la pretendida unidad de marco y políticas de los países comunitarios relativa a los refugiados nunca ha sido tal *de facto*, y además esta fragmentación se está incrementando ante la

8 Sobre el particular, vid. ÁLVAREZ DE LA ROSA, M., ROJAS RIVERO, P. y MOLINA GARCÍA, M. "La acción normativa de la OIT en relación con los trabajadores migrantes", en AAVV (Coord. RAMOS QUINTANA, M.I.) *Migraciones laborales. Acción de la OIT y política europea*, Albacete (Bomarzo), 2010, p.151.

9 Sin embargo, la orientación sexual o el género sólo serán valorados a efectos de reconocimiento del asilo "en función de las circunstancias imperantes en el país de origen", referencia que ha sido criticada por tratarse de un concepto jurídico indeterminado que condiciona estos motivos de reconocimiento de asilo; asimismo, se ha criticado que las normas reguladoras no hagan referencia a los refugiados medioambientales o las víctimas de trata de seres humanos, vid. GALPASORO, J. "Una nueva Ley para el asilo en tiempos de crisis", en GARCÍA MAHAMUT, R. y GALPARSORO, J. *Régimen jurídico del derecho de asilo en la Ley 12/2009*, Madrid, (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales), 2010, p.110 ss.

10 Exigencia establecida en el art.38 LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

11 Fuentes no oficiales estiman que entre un 25 y un 40% de las solicitudes de ciudadanos sirios no lo son realmente, sino que tiene otra nacionalidad, vid. http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/17/actualidad/1442512574_069781.html

12 Así, ACNUR y la OIM estiman que en 2015 han huido hacia Europa en torno a 1.000.000 de refugiados e inmigrantes, <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/un-millon-de-refugiados-e-inmigrantes-huye-hacia-europa-en-2015/>

actual crisis siria, aprovechando los resquicios que dejan las Directivas sobre la materia y a través del desarrollo de políticas que convierten en papel mojado las obligaciones supranacionales. Así, muchos Estados miembros, expresamente o por la vía de los hechos, han mostrado su disconformidad a una política supranacional de asilo, como Eslovaquia, República Checa, Hungría y Rumanía¹³; otros han hecho uso de su capacidad de descolgarse de las políticas europeas de justicia e interior, como son Reino Unido, Irlanda y Dinamarca –aunque este último se ha mostrado dispuesto a colaborar–¹⁴.

En cualquier caso, más allá de similitudes o diferencias, lo cierto es que entre ambas condiciones existen innegables interconexiones que se evidencian particularmente cuando se trata de fenómenos de gran entidad desde el punto de vista cuantitativo. Con todo, lejos de trascurrir en paralelo, mantienen una relación inversa que tiene proyección tanto tomando el referente actual como *ad futurum*. Así, por una parte, es de destacar que las nuevas medidas en materia de asilo han determinado que desde la UE se quiera alentar a los Estados miembros en orden a la agilización de las expulsiones de extranjeros nacionales de países considerados seguros¹⁵, indicación que planean aplicar todos los países y que ya siendo efectiva en Alemania¹⁶. Por otra parte, en una proyección futura, dado que el permiso de residencia y trabajo de los inmigrantes económicos depende de la situación nacional de empleo, de lógica es que si hay más mano de obra, las necesidades estarán cubiertas, por lo que las posibilidades de éstos serán menores.

III. Referencia al marco jurídico del derecho de asilo

Como se ha apuntado, el asilo es un derecho internacional, por lo que está regulado por instrumentos jurídicos procedentes de dicho ámbito. Con todo, fundamentalmente a partir del Consejo Europeo de Tampere, se ha producido una intensa comunitarización en el ámbito del asilo¹⁷, a su vez concretado por los ordenamientos internos. De este modo, este derecho tiene una regulación com-

pleja, puesto que sobre ella inciden fuentes de diverso ámbito, a saber, internacional, comunitario y nacional. Sin ánimo de hacer un examen exhaustivo, sino únicamente de destacar la multiplicidad de instrumentos existentes relativos al asilo, han de mencionarse los siguientes referentes jurídicos.

Por lo que respecta a los instrumentos internacionales, ha de hacerse mención a la Declaración Internacional de los Derechos Humanos de la ONU, de 1948, cuyo art.14.1 establece que “*en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país*”. También en el ámbito de Naciones Unidas, muy especial trascendencia tiene la Convención sobre el Estatuto de Refugiado (Convención de Ginebra), de 1951, a la que España se adhirió en 1978, y su protocolo de aplicación de 1967, que constituyen el referente esencial y básico sobre el que descansa la normativa de asilo de la UE y en España. Esta disposición establece como motivos de persecución determinantes de la condición de refugiado la raza, la religión, la nacionalidad, la pertenencia a determinado grupo social y las opiniones políticas.

Por lo que respecta a las normas de la UE, debe destacarse la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, cuyo art.18 garantiza el derecho de asilo y se remite a la Convención de Ginebra. Dentro de este ámbito comunitario, mención obligada ha de hacerse al SECA –Sistema europeo común de asilo–, aprobado por el Parlamento Europeo el 12 de junio de 2013. Es éste un paquete de cinco normas a través de las que se trata de alcanzar una regulación homogénea del derecho de asilo entre los Estados miembros. Tales disposiciones fijan procedimientos y plazos comunes para el tratamiento de las solicitudes de asilo, introducen requisitos mínimos de acogida y pone fin a las transferencias de solicitantes de asilo a Estados miembros que no puedan garantizarles unas condiciones de vida dignas. Los instrumentos que forman el SECA son:

- Reglamento (UE) 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (Reglamento de Dublín)
- Reglamento (CE) nº 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre del 2000, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín.
- Directiva 2013/32/UE, sobre procedimientos

13 Vid. <http://www.elmundo.es/internacional/2015/09/23/56028809268e3e382b8b4584.htm>, así como

14 Vid. http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/22/actualidad/1442936990_887494.html

15 http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2015/10/40802203341_es_635799882000000000.pdf

16 En este sentido, http://internacional.elpais.com/internacional/2015/10/15/actualidad/1444893185_802599.html

17 Así lo destaca GARCÍA MAHAMUT, R. “*Régimen jurídico del derecho de asilo en la Ley 12/2009*”, en GARCÍA MAHAMUT, R. y GALPARSORO, J. *Régimen jurídico del derecho de asilo en la Ley 12/2009*, Madrid, (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales), 2010, p. 17.

comunes para la concesión o retirada de la protección internacional.

- Directiva 2013/33/UE, sobre condiciones de acogida de los solicitantes de protección internacional
- Directiva 2011/95/UE, 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 sobre requisitos para reconocimiento de la protección internacional.

En el ámbito interno, ha de hacerse referencia a la previsión contenida en el art.13.4 CE, que reconoce el derecho de asilo remitiendo su regulación a un posterior desarrollo legal, al disponer escuetamente que “la ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España”.

Esta norma de desarrollo es en la actualidad la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, que vino a sustituir a la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado –primera norma que reguló el derecho en nuestro país en un marco democrático–. La Ley de 2009 carece de reglamento de desarrollo, pese remitirse a la regulación que tal por tal vía se efectúe respecto de cuestiones tan esenciales para hacer efectivo el derecho como son los derechos sociales y servicios de acogida. Por ello, se sigue utilizando como tal el RD 203/1995, de desarrollo de la norma precedente, lo que genera falta de coherencia en el sistema.

Además, junto a estas normas, en el orden práctico ha de hacerse referencia otras disposiciones de rango jerárquico muy bajo, como son ordenes ministeriales o resoluciones administrativas que, a falta de un desarrollo normativo más cualificado, son las que realmente determinan las condiciones de estancia y prestacionales de los refugiados en España. Esta regulación “infranormativa” expresa la escasa importancia que desde instancias públicas se otorga a esta materia, y genera, además, falta de claridad y transparencia y, en definitiva, inseguridad jurídica.

IV. Algunos apuntes sobre la tramitación: España punto clave

Si bien no es este el objeto específico de este

trabajo, es importante hacer una breve referencia al procedimiento de solicitud de la condición de refugiado para contextualizar el tratamiento social que se les otorga en España.

Ha de partirse de que, aunque el objetivo del SECA es establecer un sistema común de asilo en la UE, todavía queda muy lejos de alcanzarse, puesto que las reformas de los ordenamientos internos son lentas, la exigencia de armonización –que no de identidad absoluta– deja un margen posible de diversidad a los Estados y estos pueden en la práctica modular la aplicación normativa de estas previsiones aduciendo razones de seguridad interior o a través de vías como puede ser ampliar el elenco de países considerados seguros. Además, la actual crisis de refugiados parece haber alejado aún más ese objetivo de aproximación de sistemas estatales.

Con todo, hay una disposición comunitaria básica y de aplicación general, el Reglamento de Dublín II, de importantísimos efectos prácticos por determinar el Estado que ha de conocer las solicitudes de asilo. Así, este Reglamento establece que si el solicitante ha cruzado la frontera de un Estado miembro de forma irregular, éste será el responsable del examen de su solicitud de asilo. En consecuencia, a tenor de esta disposición, los solicitantes de asilo han de presentar su solicitud en el primer Estado de entrada a la Unión Europea, que será el encargado de tramitarla, sin que les asista el derecho a elegir el Estado en el que formular su solicitud. En la actual crisis de refugiados, Alemania suspendió la aplicación del Acuerdo de Dublín a fin de facilitar la llegada y la acogida de los solicitantes sirios que, pretendiendo llegar hasta ella, habían entrado en Europa a través de Turquía y se acumulaban en países limítrofes –Bulgaria, Rumanía, Hungría, Austria...–, solicitando, paralelamente, que se estableciera un sistema permanente de reparto. Sin embargo, al verse desbordada por las solicitudes de asilo recibidas, a penas dos meses más tarde volvió a aplicarlo, devolviendo a los solicitantes al Estado por el que accedieron a la Unión Europea, comprometiéndose sólo a proporcionarles un billete de vuelta y provisiones para el viaje, y no reconociéndoles derechos durante el tiempo que estén en el país¹⁸.

En consecuencia, a tenor del Reglamento de Dublín, España está en una situación clave por su condición de frontera sur de Europa y, por lo tanto, puerta de entrada desde la ruta norteafricana. Sin

18 Sobre el particular, vid. http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/19/actualidad/1442689542_250037.html

embargo, tradicionalmente ha sido un país que ha aceptado pocos refugiados, bajo el argumento de tener un amplio flujo de inmigración económica¹⁹. En este sentido, desde la aprobación de la primera Ley de asilo, en 1984, España ha dado asilo a 180.500 personas, lo que representa el 0.95% de las que solicitaron asilo en la UE, muchas menos que en Alemania en sólo 2014 –con 202.600 solicitudes. En 2014, se recibieron 5.600 solicitudes de asilo, otorgándose protección a 1585 personas²⁰, y en fecha noviembre de 2015 esta cifra de solicitantes casi se había duplicado respecto del año anterior²¹. Dado el agravamiento del conflicto Sirio, los compromisos asumidos por España en el reparto de refugiados y el retorno de quienes se encuentran en otros países de la Unión Europea y hayan de regresar a España en los próximos meses en aplicación de acuerdo de Dublín²², es bien seguro que el número de solicitudes de asilo crecerá exponencialmente en los próximos meses.

Dada la protección particular y reforzada del derecho de asilo, lógico sería que éste tuviera un procedimiento de reconocimiento sencillo, al menos más ágil que el previsto para la regularización de la inmigración económica. No obstante, al menos en nuestro país, esta lógica no se cumple, sino que cuenta con un procedimiento muy poco desarrollado y sumamente lento.

Por lo que respecta a la formalización de la solicitud de asilo, a falta de nueva norma reglamentaria de desarrollo, a la que se remite el art.17 de la Ley 12/2009, a tenor del art.4 del RD 203/1995, de 10 de febrero, que aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, ha de presentarse personalmente en las oficinas de Asilo y Refugio, en los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla, en las oficinas de extranjeros y en las comisarías de policía. Según indican los arts.19, 25 y 32 de la Ley 12/2009, las personas que se encuentren en un Centro de Internamiento de Extranjeros también pueden presentar la solicitud de asilo, lo que harán mediante comunicación al director de éste, en atención a las funciones que tiene asignadas de traslado de escritos y peticiones a las autoridades competentes (art.9,i RD 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de funciona-

miento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros)²³. Por lo demás, la Ley 12/2009 ha eliminado la posibilidad de pedir la protección internacional a través de embajadas o consulados contemplada en su norma precedente, estableciendo en su lugar que los Embajadores sólo pueden “promover el traslado del o de los solicitantes a España para hacer posible la presentación de la solicitud conforme al procedimiento previsto en esta Ley” (art.38), restringiendo así la posibilidad de solicitar asilo fuera del territorio español²⁴.

La solicitud ha de presentarse en el plazo de un mes desde la entrada en territorio nacional (art.17.2 Ley 12/2009), si bien en la práctica las citas previas para su formalización se están demorando de 5 a 7 meses²⁵, aunque el Ministerio del Interior prevé acortar estas esperas en algunas oficinas²⁶. La admisión a trámite de la solicitud debería producirse en el plazo general de un mes o, en procedimiento de urgencia, de 4 días (art.21 Ley 12/2009), siendo el silencio positivo a la admisión. La presentación de la solicitud implica el reconocimiento de importantes derechos, entre los que destaca el no retorno, no devolución y no expulsión (art.19.1 Ley 12/2009), además de otros prestacionales (arts.30 ss Ley 12/2009) razón por la que resulta sumamente problemática la espera para poder formalizarla, pues deja a quien pretende efectuarla en un “limbo jurídico”. Cuando se produce la admisión a trámite, se libra la llamada “tarjeta roja” a favor del solicitante de asilo, que es el documento oficial que le identifica como tal y le autoriza a permanecer en España.

El Ministerio del Interior es competente para la tramitación del procedimiento así como para dictar la resolución de concesión o denegación del

23 Mediante Instrucción de la Dirección General de Política Interior de 2005 se ordenó que todos los CIE contaran con folletos informativos para acceder a la protección internacional, a disposición de los internos. Esta obligación no es cumplida en la práctica, lo que ha dado lugar a diversos requerimientos judiciales a los directores de estos centros, vid. <http://www.cear.es/autos-del-juzgado-no-6-al-director-del-cie-de-madrid/>

24 Como razones de tal restricción se han apuntado que las posibilidades de apertura de esta vía podrían generar problemas de gran magnitud –GARCÍA MAHAMUT, R. “Régimen jurídico del Derecho de Asilo en la Ley 12/2009”, op. cit., p.82–, si bien voces más críticas lo han considerado un grave retroceso –GALPARSORO, J. “Una nueva ley para el asilo en tiempos de crisis”, op. cit., p.113–.

25 Así se destaca en http://cadenaser.com/ser/2015/07/13/sociedad/1436814556_880778.html

26 En este sentido, en la entrada correspondiente de la página web del Ministerio del Interior se indica que “se han adoptado las medidas necesarias para reforzar el sistema de cita previa en la provincia de Madrid (Oficina de Asilo y Refugio). En este contexto, se anuncia que las citas previas para presentar solicitudes de protección internacional en la Oficina de Asilo y Refugio, en Madrid, asignadas a partir del día 1 de enero de 2016, incluido, están siendo adelantadas. En consecuencia, las personas citadas desde esa fecha han de reprogramar su citación a través del cauce habitual del servicio telefónico 060, quedando por tanto sin efecto con carácter general aquellas citas asignadas a partir del día 1 de enero de 2016”, <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/extranjeria/asilo-y-refugio/presentacion-de-la-solicitud>

19 Así lo destacaba la vicepresidenta del Gobierno, Soraya Sáez de Santamaría, http://www.eldiario.es/politica/Gobierno-dispuesto-recibir-refugiados_0_425907484.html

20 De estas 5.600 solicitudes se resolvieron 3.622, reconociéndose la condición de refugiado a 385 personas y protección subsidiaria a 1.200. Fuente: estadísticas ACCEM <http://www.accem.es/es/en-detalle/refugio/dia-mundial-del-refugiado-2015-datos>

21 M.J. Vega (ACNUR España) para “El Mundo”, <http://www.elmundo.es/sociedad/2016/01/13/569536ecca4741600c8b4634.html>

22 Se calcula que unas 5.000 personas, vid. <http://www.expansion.com/sociedad/2015/09/19/55fd8ab1e2704e133d8b4571.html>

asilo, si bien previamente contará con la propuesta de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, órgano adscrito a dicho Ministerio que está formado por representantes de “los departamentos con competencia en política exterior e interior, justicia, inmigración, acogida de demandantes de asilo e igualdad” (art.23.2 Ley 12/2009), esto es, de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Justicia y Trabajo e Inmigración. En la resolución, se aplica el silencio administrativo negativo a los 6 meses de la presentación de la solicitud (art.24.3 Ley 12/2009) o la mitad del plazo en caso de procedimiento de urgencia (art.25.4 Ley 12/2009)

V. Derechos de los refugiados

El derecho de asilo es un Derecho de libertad o de “defensa”, según la clasificación clásica²⁷, que supone un “dejar hacer”. No obstante, lleva consigo necesariamente el reconocimiento de derechos prestacionales que son esenciales para hacer efectivo y dar contenido a aquél derecho y que requieren una acción positiva por parte de otro sujeto, en este caso el Estado receptor²⁸.

1. La dimensión de “derecho de libertad”

De este modo, en virtud de la primera de las dimensiones apuntadas, el asilo implica el reconocimiento del derecho a permanecer en España desde su solicitud (art.22 Ley 12/2009), consolidándose con el reconocimiento de la condición de refugiado (art.36.1,a Ley 12/2009), como proyección del derecho de no devolución establecido en el art.33.1 de la Convención de Ginebra, que confiere a quien se reconoce el derecho a permanecer legalmente en el país y a no ser expulsado.

Asimismo, supone el derecho de libre circulación (art.26 Convención de Ginebra), que se extiende y proyecta en el ámbito del espacio Schengen. No obstante, en la actual crisis de refugiados algunos Estados han planteado la suspensión de la aplicación de Schengen en su territorio a tenor del art.2.2 del Convenio de aplicación de 14 de junio de 1985, apelando al orden público o la seguridad nacional. Asimismo, en el Considerando 32 de la Decisión 2015/1523/UE del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de me-

didias provisionales en el ámbito de la protección internacional a favor de Italia y Grecia²⁹ la UE advertía que “deben tomarse medidas a fin de evitar movimientos secundarios por parte de las personas reubicadas desde el Estado miembro de reubicación en otros Estados miembros que puedan mermar la aplicación eficaz de la presente Decisión. En particular, los solicitantes deberán ser informados de las consecuencias de su posterior desplazamiento irregular en el interior de los Estados miembros y del hecho de que, en caso de que el Estado miembro de reubicación les conceda protección internacional, en principio, solo podrán disfrutar de los derechos vinculados a la protección internacional en dicho Estado miembro”, apuntando así a una suspensión más general de la aplicación de Schengen para los solicitantes de asilo en el ámbito de este instrumento.

Asimismo, el derecho de asilo comporta el reconocimiento del derecho a trabajar (art. 15 Directiva 2013/33/UE, de 23 de junio de 2013, sobre acogida de los solicitantes de asilo³⁰ –que fija un plazo máximo de 9 meses de espera desde la solicitud– y art.36.1,c Ley 12/2009)³¹, sin embargo, bajo determinadas condiciones. Éstas se establecen en la DA 21ª del RD 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 –el comúnmente denominado “Reglamento de Extranjería”– que dispone que los solicitantes de protección internacional están autorizados a trabajar “una vez transcurridos seis meses desde la presentación de la solicitud, siempre que ésta hubiera sido admitida a trámite y no estuviera resuelta por causa no imputable al interesado”. Tal circunstancia se evidenciará mediante la inscripción “autoriza a trabajar” en el documento del solicitante de asilo –“tarjeta roja”–. Esta previsión resulta determinante en orden al establecimiento y ordenación del contenido prestacional del derecho que las normas establecen, como seguidamente se verá. Por lo demás, una vez reconocido el derecho de asilo, se conceden los permisos de residencia y trabajo de manera permanente, si bien se exige renovación cada 5 años.

29 Diario Oficial de la Unión Europea de 15 de septiembre de 2015, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.239.01.0146.01.SPA&toc=OJ:L:2015:239:TOC

30 Establece que los Estados miembros velarán porque se reconozca el derecho de a trabajar a los solicitantes de asilo a más tardar a los 9 meses desde la fecha de presentación de la solicitud.

31 Con todo, algunos autores encuadran el derecho a trabajar dentro de los derechos de prestacionales, por la necesaria colaboración del Estado, CARMONA CUENCA, E. “Los derechos sociales de prestación y el derecho a un mínimo vital”, op., cit., p. 176. Ello resulta indicativo de los a veces tenues lindes existentes entre los derechos sociales o de segunda generación.

27 Sobre el particular, puede verse PÉREZ LUÑO, L. E. *Los derechos fundamentales*, Madrid (Tecnos), 2004, p.16 ss.

28 Vid. CARMONA CUENCA, E. “Los derechos sociales de prestación y el derecho a un mínimo vital”, en *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, nº2, 2006, p.174 ss.

2. El contenido prestacional del derecho: los medios materiales

El derecho de asilo lleva consigo una serie de derechos prestacionales, que ya se apuntan en la Convención de Ginebra³².

En el ámbito de la UE, la Directiva 2013/33/UE se refiere de forma específica a las condiciones vinculadas a la acogida, es decir, al período inicial del solicitante de asilo en el Estado miembro de referencia, en el que éste precisa de mayor atención y apoyo debido a su reciente llegada y a los condicionantes jurídicos, que determinan que todavía no pueda procurarse por sí mismo los necesarios medios de vida. Es de destacar que esta norma, plenamente efectiva desde el 21 de julio de 2015, establece importantes previsiones que exigen que los Estados miembros velen *“porque los solicitantes de asilo puedan disponer de las condiciones materiales de acogida cuando presenten su solicitud de protección internacional”* (art.17.1) proporcionándoles, así mismo, *“un nivel de vida adecuado que les garantice la subsistencia y la protección de su salud física y psíquica”* (art.17.2). Con todo, nuestro país no ha establecido soporte –ni jurídico ni material– adecuado a la obligación impuesta por la norma comunitaria, como se verá.

La trasposición de esta Directiva al derecho interno se ha realizado en el Capítulo III de la Ley 12/2009³³. Éste se abre con la declaración de que *“se proporcionará a las personas solicitantes de protección internacional, siempre que carezcan de recursos económicos, servicios sociales y de acogida necesarios con la finalidad de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas en condiciones de dignidad (...)”* (art.30.1). No obstante, el desarrollo y concreción de todo este bloque se remite a una regulación reglamentaria todavía inexistente (art.31.1 Ley 12/2009), lo que ocasiona importantes problemas prácticos, máxime porque el Reglamento de desarrollo de la ley de asilo precedente se refiere a estos aspectos de modo sintético (art.15 RD 203/1995). También los ocasionan, y grandes, el hecho de que la insuficiencia de los medios administrativos y de gestión demore durante meses la posibilidad de solicitar el asilo, puesto que deja sin la garantía de la cobertura material básica a quienes pretenden acogerse al derecho, además

durante el período inicial, que es el más crítico y en el que existe mayor necesidad de apoyo.

Pese a la genérica referencia del art.30 Ley 12/2009, este precepto especifica dos condiciones para la concesión de estas prestaciones, que son:

- Que los solicitantes sean personas solicitantes de asilo.
- Que carezcan de recursos económicos.

La inexistencia del oportuno desarrollo reglamentario de la Ley 12/2009 determina que los aspectos prestacionales vinculados al derecho se regulen de modo muy deficiente, a través de una multiplicidad de normas de rango jerárquico muy bajo que se refieren sólo cuestiones parciales. Esta dispersión y parcialidad en la regulación redundan en la oscuridad y complejidad de la materia, denota falta de atención e interés de las autoridades públicas y genera inseguridad jurídica.

En España, la protección social de los solicitantes de asilo así como de los refugiados se lleva a cabo mediante la participación conjunta de recursos públicos directos y el concierto con organizaciones especializadas, según prevé el Plan Nacional de Inclusión Social 2013-2016³⁴. Ésta tiene como referente central la estancia en los centros de acogida de refugiados (CAR), y establecimientos de atención análogos de las ONGs con las que hayan suscrito el correspondiente concierto. Los CAR, regulados por Orden de 13 de enero de 1989, sobre centros de acogida de refugiados, que es desarrollada por Resolución de 6 de julio de 1998, son centros de estancia temporal dependientes de servicios sociales en los que se presta alojamiento, manutención, asistencia social y asistencia psicológica urgente (art.3 O. 13-1-89). Se configuran así como centros de asistencia integral de los solicitantes de asilo que no sólo prestan a los beneficiarios alojamiento, sino que tienen vocación de ofrecerles todos los servicios necesarios durante su estancia y la atención precisa en orden a su integración social, como es el asesoramiento e información sobre validación de títulos, la enseñanza de la lengua, la información sobre mercado laboral y contactos profesionales, y muchas otras previstas expresamente y a las que pueden sumarse *“todas aquellas actividades necesarias orientadas a la integración sociocomunitaria de los beneficiarios”* (art.19 Res.6-7-98).

Son requisitos para ser acogido en estos centros, además de no tener enfermedades infecciosas

32 En su capítulo IV, bajo la gráfica rúbrica “bienestar”.

33 La doctrina ha destacado la relevancia de que la ley incluya la obligación de proporcionar servicios sociales y de acogida a las personas solicitantes de asilo en situación de necesidad, vid. GARCÍA MAHAMUT, R. “Régimen jurídico del derecho de asilo en la Ley 12/2009”, op. cit., p.46.

34 Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. http://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/docs/PlanNacionalAccionInclusion-Social_2013_2016.pdf.

ni mentales que puedan perturbar la convivencia y adaptarse a su tipología, ser solicitante formal de asilo y carecer de recursos económicos (art.4 O. 13-1-89). La Resolución de 6 de julio de 1998 especifica que la solicitud ha de haberse presentado en el primer mes de estancia en España y haber sido admitida a trámite (art.13 Res.6-7-98), provocando la eventual resolución denegatoria que recayese durante la estancia la obligación de abandono del centro en el plazo de quince días. Pese a que la Orden del 89 incluso establece como causa de terminación de la estancia en el CAR la resolución del expediente administrativo –sin indicar que sea en sentido negativo, lo que da a entender que de cualquier signo que ésta tenga–, es de destacar que la Resolución del 98 incluye también como beneficiarios a los refugiados, es decir, a quienes ya se ha reconocido el derecho (arts.2 y 13.2 Res.6-7-98), si bien la aplicación rigurosa de la duración máxima fijada para las estancias y lo lento que suele ser el proceso de reconocimiento hará poco frecuentes estos supuestos. Tienen prioridad de estancia en los CAR las parejas con hijos menores, las familias monoparentales, las personas o familias en situación de alto riesgo por motivos socio-políticos en sus países de origen, las personas con riesgos especiales de carácter psicosocial, las que tengan enfermedades crónicas no contagiosas y las que formen parte de programas especiales aprobados por el Gobierno español (art.13.4 Res.6-7-98).

Con todo, hay un elemento clave que empaña este modelo, que es la duración de la estancia, fijada en un máximo de hasta seis meses que, sólo en casos excepcionales y por razones de probada necesidad puede ser objeto de prórroga (arts.5 O.13 de enero de 1989 y 15.1 Res.6-7-98). La fijación de este período protegido coincide con la del “tiempo de espera” establecido respecto de la autorización para trabajar (DA 21ª RD 557/2011). Por lo tanto, parece que se establece una conexión entre ambos y que, por tanto, subyace la idea de que, transcurrido ese lapso de tiempo, el solicitante de asilo o refugiado ya está en condiciones de satisfacer sus necesidades materiales e integrado. Sin embargo, se trata a todas luces de un período muy poco “realista” por variados motivos, puesto que no se ajusta a los tiempos medios de aprendizaje de la lengua, de convalidación de títulos, y, sobre todo, a circunstancias tan evidentes es la gran dificultad de encontrar un empleo de inmediato a los 6 meses desde presentar la solicitud³⁵.

35 Las dificultades de encontrar empleo en España es la principal razón por la que los solicitantes de asilo prefieren otros destinos para formalizar su petición, http://politica.elpais.com/politica/2015/09/01/actualidad/1441121074_324750.html.

A ello hay que añadir que sólo son cuatro los CAR pertenecientes a la red pública de centros de migraciones (arts.264 ss. RD 557/2011), a los que se suman los alojamientos proporcionados por ONGs, ascendiendo a 900 las plazas ofertadas, cifra ésta insuficiente para satisfacer todas solicitudes³⁶. Por esa razón, también se utilizan como tales los Centros de Estancia Temporal de Extranjeros (CETI) y los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), pese a que no tienen infraestructura adecuada, puesto que los solicitantes de asilo tiene derecho a alojarse con sus familias (art.4.2 O. 13 de enero de 1989), núcleo reforzado por la Ley 12/2009 y elemento central de integración³⁷, pero estos centros no permiten la adecuada intimidad familiar (art.7 Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros).

Vinculada a la estancia en el CAR se encuentra la percepción de ayudas económicas que, en consecuencia, sólo se reconocen durante los 6 meses siguientes a la solicitud de asilo, siempre que el solicitante permanezca durante este período en el centro. El RD 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 –ahora, de Empleo y Seguridad Social– establece los requisitos, procedimientos y tipos de ayudas, así como que la concesión de las mismas estará “condicionada a la existencia de crédito suficiente” lo que es un potente condicionante a su concesión. Esta norma es desarrollada anualmente, siendo la Resolución de 27 de febrero de 2015 la que establece las ayudas para 2015. Si bien es previsible que éstas se revisen en los próximos meses, la regulación contenida en esta Resolución es ilustrativa de las circunstancias actuales y un referente útil para conocer las cuantías de estas ayudas –que para este año previsiblemente serán aproximadas a éstas, sino las mismas–. Dentro de la primera previsión se establecen diez tipos de ayudas, fijándose en todas ellas cuantías máximas, puesto que, como indica la segunda previsión, las cuantías mínimas serán determinadas por la Direc-

36 Según denuncia ACNUR, hay más de 300 personas en lista de espera para acceder a una de las 900 plazas de acogida actualmente disponibles para solicitantes de asilo y refugiados, <http://acnur.es/noticias/noticias-de-espana/2161-2015-07-21-13-17-54>.

37 Así lo destacar PAUNER CHULVI, C. “La unidad familiar en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección social subsidiaria”, Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración nº95, 2011, p.104.

ción del centro en aplicación de las reglas prevista en el referido Real Decreto de 2006. Éstas son:

- Ayudas para la cobertura de gastos personales de primera necesidad, dependiendo la cuantía de la situación personal/familiar del beneficiario³⁸.
- Ayudas de transporte³⁹
- Ayudas para la adquisición de vestuario⁴⁰
- Ayudas de carácter sanitario⁴¹
- Ayudas para actividades educativas, formación y ocio⁴²
- Ayudas para la obtención de documentación administrativa⁴³
- Ayudas para interpretación y traducción⁴⁴
- Gastos derivados de decesos⁴⁵
- Ayudas para facilitar la autonomía de los beneficiarios a la salida del centro⁴⁶
- Ayudas para la subsistencia de personas que hayan iniciado cursos de formación⁴⁷

Mención específica ha de hacerse al derecho a recibir formación profesional durante el período de acogida, como herramienta que se ha revelado muy útil en la posterior integración en el mercado laboral, aunque muchos solicitantes de asilo quedan fuera de ella por la escasez de oferta. También

38 Cuantía máxima individual: 51,60 euros/mes; hijos menores de 18 años: 19,06 euros/mes/persona; gastos por nacimiento de hijo: 181,70 euros/niño/a.

39 Cubre el coste del abono de transporte o justificante de pago de transporte público dentro de la provincia, viajes en autobús o tren a otra ciudad cuando se trate de centros de acogida y traslados para el cumplimiento de deberes inexcusables obtención de documentación o trámites sobre la solicitud de protección internacional, asistencia a entrevistas de trabajo, consultas médicas o de forma extraordinaria, taxis siempre que no se pueda utilizar transporte público.

40 181,70 euros/temporada/persona, con un máximo de dos temporadas al año.

41 Puntualmente y por las cuantías que cubran el coste del bien o servicio, incluyendo gastos de farmacia, de productos de alimentación e higiene infantil así como de gafas y prótesis (estos dos últimos, previa presentación de tres presupuestos).

42 Incluye un heterogéneo abanico de ayudas que comprenden las ayudas educativas (guardería, uniformes y material para los diversos niveles educativos), ayudas a la formación (incluye preformación –aprendizaje de idioma, informática básica..., formación profesional y obtención de documentación –se entiende que se refiere a los certificados correspondientes–), así como ayudas para actividades de ocio y tiempo libre.

43 Coste de la tasa y tramitación de expedición de documentos y viajes y estancias en otra ciudad para realizar los trámites relativos a la solicitud de asilo.

44 Coste del servicio.

45 Gastos de entierro e incineración de residentes en el centro.

46 Incompatible con las ayudas de subsistencia, la ayuda a para facilitar la autonomía a la salida del centro es una percepción de pago único para cuyo cálculo se contabiliza el tiempo de estancia en el CAR, pudiendo alcanzar la cuantía máxima a partir de los 3 meses. La máxima individual está cifrada en 347,60 euros, y va aumentando en función del número de miembros.

47 Se trata de ayudas para personas que finalizan su estancia antes de haber terminado cursos de formación, pudiendo percibirse hasta que los finalicen. Pueden ser de varios tipos: para atención de las necesidades básicas (individual, 347,60 euros, en escala que se incrementa en función de los miembros de la unidad de convivencia), para transporte local y/o provincial y de guardería, comedor escolar y ampliación de horario escolar de los hijos.

criticablemente, dentro de esta órbita prestacional relacionada con el empleo, es de destacar que el sistema establecido en los acuerdos de colaboración de los servicios públicos de empleo con agencias privadas de colocación para la colocación de personas desempleadas estableció unas exigencias que favorecen a las grandes empresas-agencias de colocación, dejando fuera de estos programas *de facto* a la mayoría de ONGs y asociaciones de apoyo a colectivos vulnerables que también son agencias de colocación y están especializadas en la colocación de personas especiales dificultades de inserción, como son los solicitantes de protección internacional⁴⁸.

Por lo que respecta a otros servicios, como educación, sanidad o asistencia social, se aplica a los solicitantes de asilo el régimen previsto para los extranjeros residentes (art.15.1 del RD 203/1995 por remisión a arts.9, 12 y 14 LO 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social). El disfrute de estas prestaciones y servicios se ordena a través del empadronamiento, siendo de prestación pública autonómica y local.

Por otra parte, el art.36 de la Ley 12/2009 establece los derechos prestacionales vinculados la condición de refugiado, señalando el acceso a los servicios públicos de empleo, educación, asistencia sanitaria, vivienda, protección en caso de violencia de género, y formación continua y ocupacional, entre otros. La atención de éstos se organiza mediante programas concertados con ONGs, quedando la concreción de su financiación sujeta a las disponibilidades presupuestarias.

De este modo, a partir de los 6 meses, el apoyo material a la integración se hace más incierto, puesto que depende de la firma de acuerdos y protocolos que, a su vez, dependen de las disponibilidades presupuestarias. En aplicación Las ONGs de ayuda a los refugiados aplican planes de intervención integral –en los que también se les presta apoyo material– que, aun con variaciones, generalmente está dividido en tres fases, cuya duración completa es de 18 a 24 meses, y que tras la acogida (que puede durar hasta 9 meses) prevé un período de integración (hasta 11 meses) seguido de una tercera fase de apoyos eventuales (hasta completar período máximo)⁴⁹.

Sin embargo, como denuncian las ONGs, no todos los solicitantes y refugiados pueden completar

48 Así se destaca en CEAR *la situación de las personas refugiadas en España. Informa 2014*, <http://www.cear.es/wp-content/uploads/2013/05/Informe-CEAR-2014.pdf>, p.113.

49 Información facilitada por CEAR.

estas fases, quedando muchos de ellos sin apoyos tras la fase de acogida de los 6 primeros meses dado que la respuesta al incremento de las solicitudes ha sido restringir las prórrogas y aplicar de modo más rígido estas fases de intervención orientadas a la integración⁵⁰.

3. El soporte social de la integración

La integración requiere, además de unos medios que aseguren a la persona las condiciones materiales vitales mínimas que le preserven de situaciones de exclusión y marginalidad, que son los medios materiales ya examinados, un efectivo soporte social o humano de apoyo. Realmente, ambas dimensiones son dos vertientes de un mismo fenómeno, aunque se han querido diferenciar en este examen para evidenciar las connotaciones diferenciales existentes entre las mismas y la importancia de esta segunda, que a veces parece pasar desapercibida, eclipsada por el dato objetivo de las cifras de gasto social directo.

En este sentido, en la actual oleada de refugiados, acaecida, además, cuando ya muchos hablaban de recuperación económica en cifras macro y de la salida de la crisis, algunos medios han traído a un primer plano del debate social las implicaciones económicas –sea en positivo⁵¹ o en negativo⁵²– que la llegada de estos flujos de personas pueden tener. Con todo, según han puesto de manifiesto reiteradamente algunos de los Estados con mayor tradición en la acogida a refugiados, no es éste el principal reto, sino el de establecer mecanismos efectivos de integración social, puesto que ello determina que se trate de un fracaso o de una oportunidad. Y esta es también la parte más compleja.

Sin duda, la integración social va íntimamente relacionada con la batería de ayudas y prestaciones materiales precisas para hacerla posible, pues no cabe la integración sin contar con medios tan básicos como son una vivienda, un trabajo, sanidad o educación. Sin embargo, la integración tiene también una parte “humana” y de convivencia entre iguales que supone un plus, más “emocional” y por tanto más compleja de gestionar y difícil de lograr, máxime porque su consecución no es constatable a corto plazo. En las fases de intervención orien-

tadas a la integración apuntadas, los solicitantes de asilo y refugiados cuentan con el apoyo de las ONGs especializadas que trabajan con ellos que procuran realizar una intervención integral. Con todo, aun siendo muy valiosa esa atención, no puede asegurar la integración social adecuada y efectiva puesto que esta se produce “durante” pero sobre todo “después” y su complejidad es muy grande. En este sentido, la enorme dificultad de establecer un adecuado sistema de integración se ha evidenciado en los últimos tiempos, en los que se ha revelado el fracaso de muchas de las fórmulas que se presentaban como buenas, o incluso ejemplares. Esta complejidad es debida a varios factores:

- Su contenido es complejo, puesto que debe producirse en todos los ámbitos vitales –social, laboral, educativo...– que si bien son conexos e interdependientes, multiplican y diversifican los esfuerzos requeridos.
- Requiere la necesaria acción conjunta de varios sujetos, pues para alcanzarla se precisa la acción del Estado pero también de la sociedad y de los propios refugiados, que no han de integrarse “en” sino “con” la sociedad de acogida⁵³.
- Precisa de la acción de estos sujetos de forma simultánea y además sostenida en el tiempo⁵⁴, puesto que es muy difícil lograr la integración en la primera generación de refugiados⁵⁵, lo que exige que esta se prolongue más allá y se siga trabajando con generaciones venideras.

Además, ha de tenerse en cuenta que la integración de los refugiados puede plantear necesidades específicas que son diferentes de la de los inmigrantes económicos y resultar más compleja⁵⁶, por los traumas que pueden arrastrar y el frecuente inicial desconocimiento completo del país de destino⁵⁷. Como es lógico, la integración es más compleja cuantas mayores son las diferencias culturales en-

53 Ilustrativo a estos efectos resulta el caso de ciudades como Malmö, en Suecia, de 300.000 habitantes, en la que conviven 170 nacionalidades y se dice que cada una de ellas constituye un gueto. En este país se están poniendo de manifiesto los graves problemas que derivan de un fallido sistema de integración, <http://www.20minutos.es/noticia/1823508/0/estocolmo-suecia/disturbios-desigualdades/exclusion-suburbios/>

54 El caso de Francia, y los disturbios producidos en 2005 y 2011 reveló que las medidas de integración ha de ser efectivas –http://elpais.com/diario/2005/11/28/espana/1133132401_850215.html– y extenderse más allá de las primeras generaciones –<http://www.lavanguardia.com/internacional/20151027/54437497729/disturbios-suburbios-franceses-diez-anos.html>–.

55 Así lo destaca VEGA PASCUAL, J. *Fases de la intervención social con refugiados*, ACNUR, http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/5835/1/ALT_04_12.pdf, p.175.

56 Según apunta GALPARSORO, J. “Una nueva ley para el asilo en tiempos de crisis”, op. cit., p.96 ss.

57 En este sentido, VEGA PASCUAL, J. *Fases de la intervención social con refugiados*, ACNUR, http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/5835/1/ALT_04_12.pdf, p.157.

50 En declaraciones de CEAR y ACCEM, http://www.eldiario.es/desalambre/Gobierno-respon-dio-refugiados-echandoles-europeas_0_394411740.html

51 En este sentido, como elemento de incremento del PIB <http://www.expansion.com/economia/2015/12/11/566a9a46268e3ecf348b4580.html>

52 En este sentido, desde la perspectiva de gasto social, <http://www.lavanguardia.com/internacional/20151229/301091518416/gasto-estados-alemanes-refugiados-2016-mayor-presupuesto-educacion-2015.html>

tre la persona extranjera y la sociedad de acogida y cuanto mayor es el número de personas llegadas. Por tanto, los esfuerzos de integración han de ser mayores en situaciones en las que, como en la actual crisis de refugiados, serán muchas las personas a integrar.

Sin embargo, en nuestro país tradicionalmente no se han desarrollado políticas efectivas de integración destinadas a la sociedad española⁵⁸, y el hecho de que en 2015 hayan ascendido los delitos de odio indica que raza, etnia, nacionalidad, religión, orientación social y/o identidad social y situación de pobreza son peligroso indicativo de rechazo social a “lo diferente” y del riesgo de exclusión social y discriminación existente hacia los que viene de fuera⁵⁹.

Es preciso, por tanto, un soporte educativo sólido, pero no sólo para quienes llegan, sino también para la sociedad receptora, a fin de avanzar hacia un cambio cultural en la sociedad española, que tradicionalmente apoyada en sus sólidas bases familiares e identitarias, tiene por delante un reto. La superación del mismo pasa por una correcta ordenación desde instancias públicas, si bien no hay indicios de que esto se esté produciendo. Es más, el hecho de que el mayor número de denuncias de discriminación en 2015 se haya debido a racismo institucional, seguido de discriminación por los Cuerpos y Fuerzas de seguridad pública, apunta en sentido contrario⁶⁰.

VI. Conclusiones

Como muy breve conclusión ha de incidirse en los obstáculos que gobiernan el sistema de asilo en

nuestro país. No es ya sólo que para tener posibilidad de presentar la solicitud haya que saltar muros –o vallas–, sino que éstas, aún no físicas sino administrativas, se extienden a la presentación de la solicitud, a la concesión de ayudas, incluso a la comprensión del sistema de derechos sociales, de oscura e insegura regulación, y además siempre sujeta a la inquietante circunstancia de las disponibilidades presupuestarias.

Con este panorama, es evidente que España no está preparada para recibir refugiados, menos aún para una llegada cuantitativamente importante, pero no es ésta la cuestión, puesto que no sólo por humanidad, sino por imperativo jurídico ha de hacerlo, por tanto, no tiene opción. Es por ello que las autoridades han de ponerse manos a la obra para agilizar administrativamente los procesos de solicitud. Además, ha de sustituir sin demora el confuso y fragmentario marco regulador relativo al contenido social prestacional del derecho por una regulación de rango adecuado, sin que pueda demorar más la aprobación del reglamento de desarrollo de la Ley de 2009, que es el instrumento que debería regular de forma más unitaria y sistemática esta faceta del derecho. Y más allá de buenas palabras, debería llevar a cabo acciones orientadas a introducir cambios culturales en la sociedad, en aras a la aceptación y respeto de la interculturalidad, un fenómeno que ha venido para quedarse, y que no es sino la parte “humana” de este mundo diverso, de realidad convulsa y global.

58 Que implica, más allá de la existencia de hecho de relaciones interculturales, la actitud de asumir positivamente la situación de diversidad cultural en el que la persona se encuentra, tanto en el plano individual como en el plano axiológico social, vid. IBARRA, E. “Educar para la interculturalidad y la tolerancia, impedir la discriminación y los delitos de odio” en AAVV *Aproximación al estado de la interculturalidad. Red de escuelas interculturales*, Madrid (Wolters Kluwer), 2014, p. 77.

59 Vid. SOS RACISMO *Informe anual 2015 sobre racismo en el estado español*, p. 34. Es de destacar, igualmente, que este informe destaca que

60 *Ibid.*, pp.23 y 24.