

FORTALECIENDO EL ASILO EN ESPAÑA – CÓMO SACAR EL MÁXIMO PARTIDO A LA FINANCIACIÓN DEL FAMI

RECOMENDACIONES PARA EL USO DEL FONDO DE ASILO, MIGRACIÓN E INTEGRACIÓN (FAMI) EN ESPAÑA



I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, España pasó de unas 5460 solicitudes de asilo en 2014 a 118 264 en 2019, un aumento significativo mayor que en cualquier otro Estado miembro de la UE, que se ha encontrado con un sistema español de asilo y acogida con una dotación de recursos insuficientes. El déficit en la capacidad de acogida ha llevado a muchas personas solicitantes de asilo a quedarse sin cobertura y en desamparo, mientras que las dificultades para mejorar la calidad de los procedimientos de asilo contribuyeron a una de las tasas de reconocimiento del estatuto de refugiado más bajas de la UE.

Por las razones mencionadas, España recibirá un aumento significativo del apoyo financiero del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) en el Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021 - 2027 de la UE. Garantizar que estos recursos se empleen para hacer frente a las necesidades existentes en el sistema de asilo español representa una oportunidad crucial para mejorar el pleno cumplimiento de las normas de la UE. Como todos los Estados miembros de la UE, España está ultimando su programa nacional del FAMI, que marcará las prioridades de gasto en materia de asilo y migración para los próximos siete años. Es importante que este programa tenga en cuenta las lagunas de aplicación existentes en el sistema de asilo identificadas por los agentes sobre el terreno.

Esta nota política¹ señala las inversiones clave que deberían realizarse en España para garantizar el cumplimiento del acervo del SECA (y con más detalle la [Directiva 2013/32/EU sobre procedimientos](#) y la [Directiva 2013/33/EU sobre acogida](#)). Formula recomendaciones específicas para el objetivo del FAMI de Reforzar y desarrollar todos los aspectos del sistema europeo común de asilo, sobre la base del [informe AIDA 2021 sobre España](#), el informe [Guaranteeing the right to asylum – How to spend AMIF and IBMF funding in Spain during 2021-2027](#), y el [marco estratégico de redacción del programa nacional de España](#) publicado en mayo de 2021 y las reflexiones planteadas por la sociedad civil española en abril de 2021 y por el Foro para la integración social de los inmigrantes en el dictamen aprobado en pleno con fecha 23 de junio de 2021.

1. Esta nota política ha sido realizada en colaboración y con el apoyo de Profundo y Convive – Fundación Cepaim.

II. ANÁLISIS

PREPARAR A LAS AUTORIDADES EN PRIMERA LÍNEA PARA QUE RECIBAN EL APOYO Y LA ORIENTACIÓN ADECUADOS

Según la Directiva 2013/32, las solicitudes de asilo pueden presentarse ante todas las autoridades susceptibles de recibirlas, como la policía, las autoridades fronterizas, las de extranjería y el personal de los centros de detención migratoria. Las conclusiones de las ONG y del Defensor del Pueblo español destacan, sin embargo, que los potenciales solicitantes de protección internacional que llegan a España no reciben de forma sistemática información adecuada sobre sus derechos, ni apoyo jurídico e interpretación efectivos, y que no siempre se les concede un acceso adecuado al procedimiento. Las personas nacionales de terceros países se enfrentan a menudo a personal que no cuenta con el nivel de formación necesario para proporcionarles la información adecuada. En varios casos, las personas que desconocen esta posibilidad acaban en centros de detención con deficientes condiciones de vida. Incluso desde los centros de internamiento, el acceso a los procedimientos de asilo ha resultado difícil, debido a la falta de información, apoyo jurídico y transparencia en los procedimientos. En un número importante de casos, los agentes de policía tienden a disuadir a los solicitantes de presentar solicitudes por motivos que podrían ser considerados como subjetivos y discriminatorios.

El apoyo del FAMI debe servir para garantizar el derecho a solicitar asilo a todos los nacionales de terceros países que accedan a las fronteras españolas, sin discriminaciones por razón de la nacionalidad del solicitante y su punto de acceso. Garantizar la igualdad de acceso también debería abordar los obstáculos para acceder a los puestos habilitados para solicitar protección internacional en la frontera en Ceuta y Melilla, especialmente difíciles desde la externalización de la gestión migratoria a Marruecos. La financiación utilizada en cooperación con terceros países no debería dar lugar a una práctica sistemática de rechazos en frontera que impida a los posibles solicitantes acceder a la frontera.

ELIMINAR LOS OBSTÁCULOS AL REGISTRO DE SOLICITUDES

El aumento de las solicitudes de asilo en los últimos años ha producido una importante acumulación de solicitudes, con solicitantes que esperan largos periodos de tiempo antes de conseguir una cita para ser entrevistados por la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) o la policía. Esto ralentiza el registro de las solicitudes de asilo y, en consecuencia, las oportunidades de acceder a las condiciones materiales de acogida. Debido a la insuficiente dotación de recursos humanos, las personas solicitantes de asilo a menudo tienen que hacer cola repetidamente durante muchas horas antes de registrar su solicitud. Para mejorar la situación, España pretende invertir en el fortalecimiento del funcionamiento de la OAR, y desarrollar una aplicación en línea que facilite la tramitación electrónica del expediente de protección internacional y apatridia. La financiación adecuada debería destinarse también a aumentar los recursos humanos y posiblemente invertir en oficinas descentralizadas de la OAR. La formación debería llegar también al nivel local de las comisarías y oficinas de extranjería, donde se formulan el 99% de las solicitudes de asilo. En cuanto a las solicitudes en línea, se debería garantizar el derecho de las personas solicitantes a acceder directamente a la información sobre su procedimiento de forma telemática, aumentando así la transparencia del sistema. La informatización también podría facilitar la recogida de información útil para las entrevistas (idioma, necesidades especiales, composición familiar, etc.).

MEJORAR LA CALIDAD DE LAS ENTREVISTAS INVIRTIENDO EN PERSONAL E INSTALACIONES

La fase de formalización de solicitudes, en la que se entrevista a las personas solicitantes sobre los motivos de su solicitud, se enfrenta a graves disfunciones. El periodo de espera entre el registro y la entrevista varía considerablemente a nivel local, pero puede superar el año de duración en algunas provincias debido a la escasez de personal. La falta de recursos humanos va acompañada de la escasa calidad de la preparación: mientras que la OAR es la autoridad competente encargada de decidir sobre las solicitudes, la mayoría de las entrevistas son realizadas por la policía, que a menudo carece de la preparación y la formación adecuadas y en ciertos casos puede obstaculizar el acceso al procedimiento. La falta de especialización de un número importante de policías compromete seriamente la instrucción del procedimiento. El problema se agrava en el caso de menores, o de personas en situación de vulnerabilidad (que pueden haber sufrido torturas, ser víctimas potenciales de trata, haber sufrido violencia de género o tener otro tipo de necesidades especiales). En resumen, la calidad de las entrevistas varía considerablemente en función de quién las haya realizado y dónde se hayan llevado a cabo. Además, la falta de espacios adecuados para las entrevistas que garanticen la privacidad de solicitantes es un problema generalizado en las comisarías de todo el país. Un problema similar es la falta de espacio en los puestos fronterizos para las entrevistas individuales entre las personas solicitantes y sus abogados.

Por último, se necesitan urgentemente inversiones adecuadas para proporcionar el mismo derecho a la interpretación a todas las personas solicitantes. El sistema presenta una importante escasez de intérpretes

que afecta a las entrevistas (y a las oportunidades) de muchos solicitantes, especialmente de aquellos que no hablan inglés, francés o árabe. Los intérpretes a menudo carecen de los conocimientos adecuados en materia de asilo y migración, así como de técnicas de interpretación, y en algunos casos interfieren en las entrevistas con consideraciones subjetivas.

El FAMI debería apoyar el desarrollo de un plan para aumentar el personal de la OAR y descentralizar las oficinas para cubrir directamente las entrevistas. El personal debería recibir formación especializada y en profundidad sobre cómo realizar una entrevista y detectar necesidades especiales, en línea con las recomendaciones del Defensor del Pueblo. Debería preverse la asistencia de la EASO para mejorar los estándares en las entrevistas. El personal policial también debería recibir formación e instrucciones específicas sobre los derechos de las personas solicitantes a la asistencia jurídica. Asimismo, deberían aplicarse las recomendaciones existentes del Defensor del Pueblo en materia de interpretación.

AMPLIAR ADECUADAMENTE EL SISTEMA DE ACOGIDA

La gran mayoría de solicitantes de asilo no dispone de recursos económicos para mantenerse a lo largo del procedimiento y necesitan recurrir al sistema nacional de acogida. Este sistema se divide en tres etapas, que incluyen una fase previa de evaluación y derivación, de no más de 30 días, una primera fase de «acogida», cuya duración debe ir ligada a los tiempos del procedimiento de asilo, y una segunda fase, en la que las personas beneficiarias de protección internacional o del estatuto de apátrida entran en una nueva etapa en la que reciben apoyo económico y acompañamiento social, en función de sus necesidades socioeconómicas, durante 12 meses hasta avanzar hacia su plena autonomía.

Con sólo 9975 plazas en la primera fase, el sistema presenta una escasez crónica de plazas para solicitantes de asilo, lo que genera un largo tiempo de espera, y prolonga el tiempo de alojamiento en la fase previa, que se apoya en soluciones precarias (hoteles, hostales, etc.). A pesar de estas medidas, muchas personas solicitantes se ven abocadas a la falta de vivienda y al desamparo, debido también al desajuste entre la ubicación de las plazas de acogida disponibles y la de las personas migrantes. La inmensa mayoría de las plazas existentes son gestionadas por ONG especializadas que actúan como colaboradoras de la Administración General del Estado (97%), principalmente a través de viviendas privadas e instalaciones de acogida de pequeñas dimensiones, mientras que 416 se ofrecen en 4 centros de acogida a refugiados (CAR) gestionados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM).

El Gobierno ha manifestado su voluntad de utilizar los recursos del FAMI para duplicar las plazas de acogida hasta 20 000, y aumentar la participación directa del Estado en la acogida (para cubrir hasta el 33% de las plazas). El aumento de las plazas de acogida es una necesidad urgente, y este compromiso es muy bienvenido. Sin embargo, reequilibrar la tarea de acogida entre el Estado y las ONG podría socavar uno de los aspectos positivos más destacados del sistema de acogida español, que es el uso de pequeñas unidades de alojamiento, generalmente bien integradas en las comunidades, que facilitan la integración y el acceso a los servicios generales, y que son gestionadas por organizaciones sociales. Para garantizar la continuidad y la estabilidad de este enfoque, sería importante mantener y reforzar la participación de la sociedad civil en el sistema, superando las convocatorias de subvenciones anuales por mecanismos de financiación más estables, que permitan a los proveedores de servicios planificar con antelación la intervención en un marco de estrecha colaboración con la Administración Pública, como podría ser el sistema de concertación social. Por último, el aumento propuesto sigue siendo insuficiente si se tienen en cuenta las necesidades existentes (alcanzar al menos 30 000 plazas se ajustaría mejor al aumento de solicitudes).

GARANTIZAR LA CALIDAD DEL SISTEMA DE ACOGIDA

La falta de transposición de la Directiva de acogida crea un sistema muy diversificado y con dificultades para garantizar la uniformidad. En la actualidad, las normas se establecen en un manual de gestión del Ministerio, que no tiene valor normativo y que se modifica con frecuencia (los cambios no siempre se notifican a los proveedores de servicios con la debida anticipación). Si bien no hay informes de malas condiciones en la primera fase de acogida, son muy necesarios unos estándares y mecanismos de control comunes, que a su vez permitan cierto grado de diversidad para posibilitar la implementación de proyectos innovadores que puedan experimentarse, para ser validados y transferidos al sistema.

La situación difiere considerablemente en los centros de acogida temporal de Ceuta y Melilla. Estos están sistemáticamente superpoblados, y cuenta con insuficientes servicios sanitarios, malas condiciones higiénicas y un alojamiento inadecuado de las familias y los grupos vulnerables (condiciones agravadas por la pandemia de la covid-19). Las inversiones urgentes para solucionar estas deficiencias no deben esperar. El aumento de las llegadas a las islas Canarias, creciente a lo largo de 2020, se abordó con medios improvisados, lo que produjo unas condiciones de vida inadecuadas criticadas por las ONG y los actores internacionales. Se tomaron soluciones, también gracias a la financiación del FAMI (acciones de emergencia o «EMAS»), con grandes campamentos de acogida temporales, que deben mantenerse solo como solución a corto plazo. A falta de soluciones cualitativas y estructurales, el traslado de todas las personas solicitantes a las instalaciones

del continente en el marco del sistema de acogida debería ser inmediato.

Por último, la escasez crónica de plazas de acogida se resuelve a menudo recurriendo a las plazas del programa de atención humanitaria, cuyo nivel de condiciones materiales de acogida y de dotación de perfiles profesionales es inferior. La disparidad existente en la calidad del sistema de acogida debe abordarse con los recursos adecuados y privilegiando las pequeñas soluciones de acogida en las comunidades. La ampliación del sistema de acogida debe tener en cuenta el desarrollo de servicios especializados de asistencia jurídica y psicológica desarrollados por las ONG especializadas para las plazas que gestionan.

EVITAR EL SISTEMA DE DOS NIVELES

La propuesta del Gobierno pretende implementar un sistema básico y estandarizado que cumpla con la Directiva de acogida, y un sistema de acogida reforzado para las personas solicitantes con una probabilidad mayor de reconocimiento. El objetivo de respetar la Directiva de acogida como base y la voluntad de invertir en servicios mejor adaptados son positivos, pero esta disposición es muy discriminatoria y no debería aplicarse. Como el programa propuesto no aclara cómo identificará a los solicitantes de asilo con más probabilidades de obtener el reconocimiento esto podría dar lugar a discriminaciones por razón de nacionalidad que deben evitarse.

ACOGIDA DE GRUPOS VULNERABLES CON NECESIDADES ESPECIALES

Las personas solicitantes con necesidades específicas de acogida tienen derecho a una estancia más larga y a un alojamiento y equipo de profesionales especializado, pero el procedimiento de evaluación de la situación de vulnerabilidad puede presentar graves retrasos. Esto hace que las víctimas de trata, las víctimas de la tortura, las personas con trastornos mentales, las personas discapacitadas u otras con necesidades especiales esperen mucho tiempo en las plazas de acogida generalistas antes de que se les asignen las pocas plazas especializadas. Además, el tiempo de acogida se amplía excepcionalmente. En la práctica, el sistema carece de un mecanismo para la identificación sistemática y la atención oportuna de las necesidades especiales, debido también a la falta de comunicación entre las diferentes instituciones implicadas. Es preocupante que, en vista de los planes existentes para ampliar la acogida general, no se mencionen las plazas para solicitantes con necesidades especiales.

También se denuncia la falta concreta de plazas y servicios especializados para menores solicitantes de asilo. Suelen ser acogidos en centros generales para menores no acompañados, pero también hay casos de menores sin hogar, con claras consecuencias negativas para su salud y desarrollo. Los informes de las ONG y del Defensor del Pueblo sobre algunos centros para menores no acompañados denuncian una situación de extrema precariedad (tanto en Melilla como en Canarias). Otras malas prácticas consisten en la separación de los menores que viajan con sus familias durante un tiempo considerable (Canarias). La falta de sinergias entre el sistema nacional de protección de la infancia y el sistema de asilo no ofrece oportunidades adecuadas para que los menores soliciten protección internacional (la falta de protección también se encuentra con una preocupante narrativa deshumanizadora contra menores no acompañados, cuestionando su estatus y socavando su integración).

EVITAR QUE LAS NUEVAS PROPUESTAS DESVIEN LOS ESFUERZOS DEL CUMPLIMIENTO DEL SECA

La financiación del FAMI es una gran oportunidad para elevar el nivel del sistema de asilo español y hacerlo más acorde con los estándares actuales de la UE e internacionales. En este sentido, las prioridades políticas en competencia no deberían desviar los esfuerzos y los recursos a tal fin. Por un lado, es probable que aumente el papel de las comunidades autónomas en la acogida y la integración en el marco de sus competencias, pero este debe venir condicionado por el Estado, garantizando una cartera común de servicios y un sistema armonizado. Esto podría desviar una cantidad importante de recursos. Por otro lado, los planes de la UE, incluido el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, podrían perturbar algunos de los esfuerzos de España por mejorar el cumplimiento del SECA, al imponer la transposición de un nuevo y complejo conjunto de reformas que corren el riesgo de que los Estados miembros no apliquen el acervo existente. Las inversiones deberían centrarse en mejorar las normas actuales, haciendo que el sistema funcione y garantizando su conformidad con los derechos humanos.

DESARROLLAR UN COMPROMISO SISTEMÁTICO CON TODAS LAS PARTES INTERESADAS

En consonancia con el nuevo reglamento del FAMI, los Estados miembros, de acuerdo con el principio de asociación, deben garantizar que las partes interesadas activas en el ámbito del asilo y la migración participen de forma significativa en la preparación, aplicación, seguimiento y evaluación del programa nacional del FAMI. Deben organizarse sesiones informativas adecuadas, actos de capacitación, así como consultas periódicas sobre las prioridades de aplicación para las instituciones beneficiarias. Debe garantizarse una representación

equitativa de las organizaciones de la sociedad civil en el comité de seguimiento.

III. RECOMENDACIONES

La Comisión Europea y las autoridades responsables del FAMI en España (el Ministerio del Interior y el MISSM) deberían acordar un programa que:

- » Desarrolle, publique y aplique un procedimiento operativo estándar para garantizar que todos los funcionarios en primera línea proporcionen sistemáticamente información exhaustiva sobre la posibilidad de presentar una solicitud de protección internacional, tanto en los puestos fronterizos como en los puntos de desembarco de las operaciones de salvamento y rescate, los aeropuertos y los centros de internamiento de extranjeros (CIE).
- » Organizar formaciones completas y periódicas sobre cómo proporcionar a los posibles solicitantes información práctica sobre la solicitud de asilo para todos los funcionarios en primera línea y para el personal de los CIE.
- » Garantizar que los procedimientos de información a los solicitantes de asilo, así como la formación del personal, sean aplicados de forma homogénea por todas las entidades colaboradoras de la Administración Pública que prestan asistencia de emergencia/humanitaria.
- » A la hora de diseñar una plataforma en línea para la gestión de las solicitudes, debe asegurarse de que permite a los solicitantes acceder a sus procedimientos, garantizando al mismo tiempo el anonimato y la privacidad. La plataforma debe permitir controlar el cumplimiento de los plazos para dar cuenta de posibles retrasos en el proceso, recoger información individual para mejorar la calidad de las entrevistas y atender necesidades especiales.
- » Solicitar el apoyo de la EASO e invertir en el aumento y la especialización de los recursos humanos de la OAR para que puedan realizar todas las entrevistas de asilo. Mientras tanto, mejorar el nivel de formación, el apoyo a los agentes de policía que realizan las entrevistas de asilo y adaptar las instalaciones policiales para garantizar que las entrevistas de asilo y la asistencia jurídica se realicen en espacios adecuados.
- » Reforzar la prestación de servicios de interpretación invirtiendo en la contratación de más intérpretes, desarrollar un mecanismo de formaciones y certificaciones para garantizar su calidad, e invertir en su supervisión periódica.
- » Ampliar significativamente el sistema de acogida, preservando el modelo actual de pequeñas unidades de alojamiento en las comunidades, y garantizando la prestación de servicios uniformes y de alta calidad gracias a la implicación/participación de la sociedad civil en el sistema.
- » Abordar las carencias en materia de acogida en todo el país, invirtiendo en un sistema uniforme que se base en las normas de la Directiva de acogida: transponer la directiva lo antes posible e invertir en su aplicación para garantizar servicios de alta calidad.
- » Evitar el desarrollo de diferentes sistemas de acogida paralelos que discriminen a solicitantes en función de su probabilidad de obtener protección internacional.
- » Aumentar el número de plazas para solicitantes con necesidades especiales -incluyendo centros de acogida especializados para menores no acompañados- e invertir en un procedimiento operativo estándar para identificar dichas necesidades en un plazo de tiempo razonable.

El Gobierno español debería:

- » Dar prioridad a las reformas e inversiones que puedan suponer una mejora concreta en el cumplimiento de los derechos humanos en los procedimientos de asilo, y evitar que las prioridades políticas en competencia limiten la aplicación del acervo del SECA.
- » Ampliar la representación de la sociedad civil en el comité de seguimiento del FAMI, proporcionar información periódica a todos los actores implicados en la aplicación de los fondos y establecer consultas abiertas periódicas sobre la aplicación de los fondos con las ONG, incluidos los proveedores de servicios y las organizaciones de refugiados y migrantes.
- » Reforzar el carácter mixto del sistema, con una participación en el mismo de las ONG especializadas, desde los principios de asociación y gobernanza, en un marco de colaboración con la Administración Pública, como responsable del mismo.