



2019

COLECTIVOS VULNERABLES EN EL SISTEMA DE ASILO

**UNA APROXIMACIÓN A LAS NECESIDADES
DE LA INFANCIA, PERSONAS LGTBI+ Y
VÍCTIMAS DE TRATA**

**INSTITUTO
UNIVERSITARIO
DE ESTUDIOS
SOBRE MIGRACIONES**



**Autoras del texto:**

Clara Isabel Barrio Lema, María José Castaño Reyero e Isabel Díez Velasco, investigadoras del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones de la Universidad Pontificia Comillas.

Equipo investigador:

María José Castaño Reyero (Investigadora Principal), Isabel Díez Velasco (investigadora), María Laín Hernández (alumna del Máster de Cooperación Internacional al Desarrollo), Maribel Rodríguez Álvarez (La Merced Migraciones).

Las referencias a los agentes clave entrevistados y las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional que compartieron sus historias han sido anonimizados con el fin de proteger sus identidades.



ÍNDICE

ABREVIATURAS	3
PRÓLOGO	4
INTRODUCCIÓN	5
PARTE I: LA VULNERABILIDAD Y LAS PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO VULNERABLES.....	7
1.1. ¿Qué entendemos por vulnerabilidad?	7
1.2. ¿Quiénes son las personas solicitantes de asilo vulnerables en la unión europea?	9
1.3. ¿Cómo se identifica a las personas solicitantes de asilo vulnerables?.....	14
Uso de otros mecanismos de identificación de necesidades	16
PARTE II: NECESIDADES DE LA INFANCIA, PERSONAS LGTBI+ Y VÍCTIMAS DE TRATA EN EL SISTEMA DE ASILO	23
2.1. Necesidades en el procedimiento de asilo	23
A) El Procedimiento.....	23
B) Identificación de necesidades	25
C) El acceso al procedimiento de asilo	27
D) La entrevista.....	31
E) Condiciones para una evaluación ágil y de calidad de la solicitud	39
2.2. Necesidades en el proceso de acogida.....	44
A) La prestación de las condiciones de acogida en España.....	44
B) Identificación de necesidades particulares y la derivación dentro del sistema de acogida	46
C) Garantías para unas condiciones de vida adecuadas para las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional.....	48
D). ¿Qué hay de la recuperación?	57
PARTE III: IDENTIFICACIÓN DE BUENAS INICIATIVAS Y RECOMENDACIONES	61
3.1. Buenas iniciativas identificadas en el estudio.....	61
3.2. Recomendaciones.....	63



ABREVIATURAS

ACNUR	Oficina de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAR	Centro de Atención a Refugiados
CATE	Centro de Atención Temporal de Extranjeros
CDN	Comité de los Derechos del Niño
CEAR	Comisión Española de Ayuda al Refugiado
CETI	Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes
CIAR	Comisión Interministerial de Asilo y Refugio
DGIAH	Dirección General de Integración y Atención Humanitaria
DGVG	Delegación del Gobierno para la Violencia de Género
EASO	Agencia Europea de Apoyo al Asilo
ECRE	Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados
FRA	Agencia Europea de Derechos Humanos
	Grupo de Expertos sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos
GRETA	Humanos
IUEM	Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones
LdA	Ley de Asilo
LGTBI+	Lesbianas, Gays, Transexuales, Bisexuales, Intersexuales y más
LPJM	Ley de Protección Jurídica del Menor
MENA	Menores Extranjeros No Acompañados
MITRAMISS	Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social
OAR	Oficina de Asilo y Refugio
OFPRA	Oficina Francesa de Protección a Refugiados y Apátridas
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización No Gubernamental
SAPI	Sistema de Acogida de Protección Internacional
SECA	Sistema Europeo Común de Asilo
	Sistema de información de programas para refugiados, inmigrantes y solicitantes de asilo
SIRIA	
SOGI	Orientación Sexual e Identidad de Género
TRANS	Personas transexuales, transgénero y no binarias.
TCE	Tribunal del Consejo de Europa
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
UE	Unión Europea
UTS	Unidad de trabajo Social
VTSH	Víctimas de Trata de Seres Humanos



PRÓLOGO

En la actualidad, hay más de 1.000 millones de personas en movimiento en el mundo, de las cuales 763 millones son migrantes internos y 271.6 millones son migrantes internacionales, lo que equivaldría al quinto país más poblado del mundo. Más de 70,8 millones de personas se ven obligadas a abandonar sus hogares debido a conflictos armados, violencia generalizada o desastres naturales. De estos, casi 26 millones son refugiadas; 41,3 millones son desplazadas internas y 3,5 millones son solicitantes de asilo (ACNUR 2019, OIM 2019).

En los próximos meses, la nueva Comisión de la Unión Europea pretende plantear una reforma que logre mejorar la respuesta comunitaria, de un sistema obsoleto y donde diversos elementos han fracasado. Lamentablemente, el Mar Mediterráneo se ha convertido en el cementerio más grande del mundo, donde más de 18.501 personas perdieron la vida en los últimos seis años (del 1 de enero de 2014 al 9 de diciembre de 2019. Missing Migrants. OIM).

España ha intentado dar respuesta a la realidad de las personas solicitantes de asilo y refugio, pero necesita realizar serios ajustes, con especial atención a los colectivos más vulnerables. Buen termómetro de esta situación son las 100.000 solicitudes sin resolver en la oficina de asilo, la no aprobación del Reglamento de la Ley de Asilo de 2009 o el colapsado sistema de acogida que ha dejado a familias vulnerables en situación de calle.

El Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, como parte de la Universidad Pontificia Comillas, lleva años abordando esta realidad. Para hacer frente a los desafíos concretos que España y Europa afronta en relación a las personas especialmente vulnerables que solicitan asilo, pretendemos aportar herramientas concretas. Es por ello que, como fruto de un trabajo colectivo, presentamos este informe: COLECTIVOS VULNERABLES EN EL SISTEMA DE ASILO. Una aproximación a las necesidades de la infancia, personas LGTBI+ y víctimas de trata.

Un elemento especialmente relevante que aporta este informe es la introducción del concepto de vulnerabilidad en el corazón de la reflexión. Asimismo, analizamos la realidad de personas solicitantes de asilo que necesitan garantías específicas en el procedimiento y condiciones específicas de acogida. Concluimos este informe dando cuenta de algunas iniciativas en este campo, así como algunos desafíos a los que nos enfrentaremos en los próximos años.

Me siento muy orgulloso y honrado de abrir la puerta a este informe que sin duda aportará mucha luz al estudio de los colectivos más vulnerables, planteando respuestas concretas, mostrando buenas iniciativas y abriendo caminos y nuevos desafíos.

Alberto Ares Mateos
Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones



INTRODUCCIÓN

Durante los 11 meses del año 2019 solicitaron protección internacional [107.542](#) personas en España. El 20 % corresponden a niños y niñas¹. Estas personas han tenido que huir por la guerra, la violencia y la persecución. Basta comparar esta cifra con el número de plazas del sistema de acogida -el dato disponible en mayo de 2019 es 8.946²- con la cifra de solicitudes de asilo, para concluir que el porcentaje de personas atendidas por el Sistema de acogida de protección internacional (SAPI) apenas llega al 20% de las solicitudes.

Además, la imagen de familias con niños y niñas pequeños durmiendo en la calle a la puerta de los servicios sociales de emergencia o la estigmatización cada vez mayor de la infancia no acompañada, muchas veces con necesidades de protección internacional, que lejos de ser protegida está siendo criminalizada; son algunos de los ejemplos de la necesidad de reflexionar sobre el sistema de acogida y de asilo y la realidad de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, especialmente aquellas que por su especial situación de vulnerabilidad tienen necesidades específicas de protección.

El objetivo de este informe es precisamente aproximarnos a la vulnerabilidad de las personas en esta situación, concretamente de la infancia refugiada, las personas LGTBI+ y las víctimas de trata en el sistema de asilo.

La propuesta de esta investigación surge en el marco del proyecto [Solidaridad de Responsabilidades](#), un proyecto coordinado por la Fundación La Merced Migraciones y en el que participan ACNUR, UNICEF, Save the Children, Accem, Fundación Amaranta, Sira, la Cátedra de Menores y Derechos Universidad Pontificia Comillas y el Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones de la Universidad de Comillas, con el compromiso de trabajar de manera cooperativa y en red por los colectivos vulnerables susceptibles de Protección Internacional.

En el marco de esta red, la Fundación La Merced Migraciones ha sido la entidad promotora de esta investigación y su desarrollo ha corrido a cargo del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (IUEM) de la Universidad Pontificia Comillas. La financiación de este trabajo es responsabilidad del

¹ OFICINA DE ASILO Y REFUGIO DEL MINISTERIO DEL INTERIOR, AVANCE de solicitudes y propuestas de resolución de protección internacional Datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 30 de noviembre de 2019.

² La cifra corresponde al Mapa del Sistema de Acogida del Sistema de Protección Internacional a fecha de mayo de 2019. Información facilitada por informante clave, ONG.



Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social en el marco del FONDO DE ASILO, MIGRACIÓN E INTEGRACIÓN (FAMI).

Además, esta investigación no hubiera sido posible sin la participación de profesionales y autoridades que trabajan en el sistema de asilo, así como del testimonio de niños, niñas, jóvenes y personas LGTBI+ que solicitan asilo o son beneficiarias de protección internacional.

Agradecemos a cada una de vosotras y vosotros el tiempo y la atención prestada.

Concretamente, las personas que han participado en este proyecto provienen de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) del Ministerio del Interior, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), de Coordinadora de Barrios, de la European Legal Network on Asylum (ELENA) de la European Council on Refugees and Exiles (ECRE), de Accem, de Red Acoge, del Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), del Programa LGTBI de la Comunidad de Madrid, de Proyecto Esperanza, de la Red SIRA, de la Asociación Internacional de Ayuda Humanitaria (AIAH), de la Secretaría General de Derechos Humanos, Convivencia y Cooperación del Gobierno Vasco, de la Unidad de la Gestión de la Diversidad del Ayuntamiento de Madrid, de la Asociación Provivienda, de UNICEF, del Proyecto Ödos y del Centro de Acogida a Refugiados de Vallecas en Madrid.

Así mismo, queremos agradecer de manera muy especial a Laura González Vallespí de la Red SIRA y a Silvia Casanovas Abanco de UNICEF por su participación como dinamizadoras en el taller con niños y niñas realizado en el marco de esta investigación. La colaboración de estas dos expertas en infancia ha hecho posible combinar investigación y el respecto a las [Políticas de protección y buen trato dirigidas a niños, niñas, adolescentes y personas en situación de vulnerabilidad](#) que vinculan a la Universidad Pontificia Comillas.

Hemos intentado hacer este informe lo más accesible posible en relación al tamaño, tipo de letra y el interlineado para personas con discapacidad visual.

Esperamos que la información recogida en este informe de aproximación os sea de utilidad y nos ayude a entender mejor cuáles son las condiciones que garantizan una evaluación más adecuada y de calidad de las solicitudes de asilo, así como las necesidades específicas de acogida que tiene la infancia refugiada, la personas LGTBI+ y las víctimas de trata.



PARTE I: LA VULNERABILIDAD Y LAS PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO VULNERABLES

1.1. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR VULNERABILIDAD?

El término vulnerabilidad proviene del latín *vulnus*, que significa, "herida", y su concepto es o debería entenderse, como un aspecto universal, inherente y permanente a la condición humana.

Todos los seres humanos son sujetos vulnerables susceptibles de sufrir daños de todo tipo: físico, moral, psicológico, económico, en el marco de las estructuras institucionales, etc. y por ello, la vulnerabilidad de la condición humana es una realidad universal³.

No obstante, la vulnerabilidad afecta de manera específica a cada individuo, ya que las diferentes formas en que los seres humanos la experimentan viene determinada por un gran número de variables que se cruzan y refuerzan entre sí⁴.

Así, el concepto de vulnerabilidad ha sido tradicionalmente utilizado para definir categorías o grupos de población que por sus circunstancias individuales físicas, mentales o sociales requieren de medidas específicas de protección para poder ejercer sus derechos en igualdad de condiciones al resto de las y los miembros de la sociedad. Estos grupos de personas son clasificados en base a factores múltiples y acumulativos de riesgo a sufrir discriminación dentro de la sociedad, como la raza y/o la etnia, el bajo estatus socioeconómico, la discapacidad, etc. Desde este enfoque, denominado poblacional, el análisis de la vulnerabilidad se limita solo a ciertas categorías específicas de poblaciones o grupos vulnerables como son, por ejemplo, la infancia y la tercera edad⁵.

Al hablar de vulnerabilidad, es fundamental atender a las necesidades particulares de perfiles específicos, y tener en cuenta el análisis interseccional de la realidad. Comprendiendo que las discriminaciones sufridas por cada persona no actúan de forma aislada, sino que se entretajan de manera multidimensional llegando a construir nuevas identidades y nuevas formas de discriminación. Es decir, la interseccionalidad no es un sumatorio de discriminaciones (mujer+trans+racializada) sino que se generan identidades propias (mujer trans racializada).

³ PERONI, L. y TIMMER, A. (2013) "Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law" en *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 11 No. 4, Oxford University Press, p. 1085. Disponible en este [enlace](#).

⁴ *Ibíd.*

⁵ FINEMAN, M., (2004) *The Autonomy Myth: A Theory of Dependency*, The New Press, New York, p. 33.



El problema de utilizar el término vulnerabilidad respecto a grupos específicos conlleva el riesgo de aplicar este concepto únicamente a identidades que se apartan de lo que socialmente se identifica como “normalidad” desde la tradición liberal dominante. Esto es la autosuficiencia, la independencia y la autonomía⁶. La vulnerabilidad ha estado y sigue asociándose con la victimización, la precariedad, la dependencia o la enfermedad⁷. Desde esta perspectiva, la función del Estado se limita a garantizar la igualdad en términos formales, centrado únicamente en luchar contra la discriminación de estos grupos específicos, y sin profundizar en las prácticas institucionales que subyacen en la creación de estas identidades y las desigualdades existentes⁸.

El enfoque de vulnerabilidad universal, sin embargo, hace lo que el análisis por grupos específicos no puede, tener en cuenta el hecho de que la existencia humana se encuentra marcada en mayor o menor medida por la dependencia y la ausencia de capacidad de manera temporal o permanente en algún momento de la vida. Superado el **mito de la autonomía**, la perspectiva universal complementa la lucha por la igualdad basada únicamente en la no discriminación, colocando al sujeto individual en su contexto, sin limitarse a las categorías tradicionales de grupos vulnerables en base a su identidad-género, raza, sexualidad, etc. que, si bien no deben ser totalmente eliminadas, no pueden ser el único instrumento para la construcción de instituciones que permitan a las personas desarrollar los recursos y herramientas que necesitan para tener resiliencia (psicológica, económica, social o ecológica) frente a sus vulnerabilidades.

La responsabilidad del Estado desde esta perspectiva radica en no privilegiar a ningún grupo ciudadano sobre otro, así como asegurar activamente condiciones de igualdad desde las estructuras institucionales.⁹

El monitoreo o supervisión de que el Estado cumple con su responsabilidad en la evaluación de las reclamaciones de igualdad individuales corresponde en última instancia a los tribunales¹⁰; y es precisamente en el contexto de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), concretamente en el caso *M.S.S. v. Bélgica y Grecia*, donde de manera más clara se hace referencia a la inherente vulnerabilidad de las personas solicitantes de asilo.

La vulnerabilidad de las personas solicitantes de asilo en comparación con otros grupos o personas nacionales radica en su **precaria situación jurídica**. Una situación administrativa regular avalada únicamente por el derecho a

⁶ FINEMAN, M., (2004) *The Autonomy Myth: A Theory of Dependency*, The New Press, New York, p. 224.

⁷ FINEMAN, M. (2008), “The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition” en *Yale Journal of Law&Feminism*, vol. 20, pp. 8-10.

⁸ FINEMAN, M., (2004) *The Autonomy Myth: A Theory of Dependency*, The New Press, New York, p. 224.

⁹ FINEMAN, M. (2008), “The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition” en *Yale Journal of Law&Feminism*, vol. 20, pp. 19-21.

¹⁰ PERONI, L. y TIMMER, A. (2013) “Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law” en *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 11 No. 4, Oxford University Press, pp. 1056–1085.



permanecer en el territorio de acogida mientras se evalúa su solicitud, la cual contribuye significativamente a la inseguridad e indefensión que experimentan las personas solicitantes de asilo en la comunidad de acogida¹¹. Sin embargo, el tribunal del Consejo de Europa matiza que la vulnerabilidad se construye parcialmente dependiendo de la economía, la política y los procesos de inclusión y exclusión, por lo que si bien, todas las personas solicitantes de asilo son vulnerables cada uno lo es de manera diferente¹².

En este sentido, la jurisprudencia sobre vulnerabilidad del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha ido avanzado poco a poco en la identificación de circunstancias físicas, mentales o sociales que permiten la identificación de necesidades específicas de protección de determinados colectivos para poder ejercer sus derechos en igualdad de condiciones que otros/as solicitantes de asilo. Éste es el caso de los niños y niñas refugiadas¹³, las víctimas de trata¹⁴, y las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales o intersexuales (LGTBI+)¹⁵.

1.2. ¿QUIÉNES SON LAS PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO VULNERABLES EN LA UNIÓN EUROPEA?

La vulnerabilidad particular de ciertos grupos de solicitantes de protección internacional ha ido poco a poco calando en la [política de la Unión Europea \(UE\) en materia de asilo](#). En este contexto, la creación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) tenía y tiene el objetivo de garantizar el respeto del principio de no devolución de toda persona nacional de un país no miembro de la UE, así como un estatuto apropiado para aquellas que necesiten protección internacional en uno de los Estados miembros.

La “primera fase” del Sistema Europeo Común de Asilo, entre 1999 y 2004, se centraba en la elaboración de instrumentos jurídicos que permitieran la adopción de normas mínimas comunes para todos los Estados miembros en materia de acogida y procedimientos para la obtención de la protección internacional (requisitos, naturaleza, concesión o retirada de la condición de refugiado). En esta fase, aparte del Reglamento de Dublín II de 2003 (art.6) y las referencias a las garantías para los niños y niñas no acompañados en la Directiva sobre procedimientos de asilo de 2005 (art. 17), la vulnerabilidad tan solo se consideraba desde las perspectivas de la integridad física y mental y su

¹¹ *M.S.S. v. Bélgica y Grecia* (App.30696/09) Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 21/01/11.

¹² PERONI, L. y TIMMER, A. (2013) “Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in European Human Rights Convention law” en *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 11 No. 4, Oxford University Press, pp. 1056–1085.

¹³ *Tarakhel v. Switzerland*, Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 4/11/14 o *A.S. v. Switzerland*, Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 30/06/15.

¹⁴ *Chowdurny y otros v. Grecia*, Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 30/06/15.

¹⁵ *O.M. v. Hungary*, Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 5/07/2016.



aplicación se limitaba a las disposiciones de la Directiva de condiciones de acogida de 2003 y a la atención sanitaria (arts. 17, 18, 19 y 20). Además, la [Directiva sobre condiciones de acogida de 2003](#) sólo obligaba a los Estados miembros a tener en cuenta la situación específica de las personas vulnerables. Sin embargo, esta lista no era exhaustiva ni obligatoria para los Estados.¹⁶

Apenas unos años más tarde, el incremento de solicitantes de asilo víctimas de tortura, así como la presencia cada vez más numerosa de [niños y niñas no acompañados](#) en los países de la UE, unido a los cambios que planteaba el Tratado de Lisboa en materia de asilo, fueron el detonante de la segunda fase del SECA que finaliza en junio de 2013. Durante esta segunda fase, la armonización legislativa, que estaba centrada en la adopción de un procedimiento común de asilo sobre la base de un estatuto de protección uniforme, empieza a reconocer la vulnerabilidad de determinados solicitantes de asilo en línea con la citada jurisprudencia del TEDH.

Como resultado de esta segunda fase, se reforzaron en muchos aspectos las garantías en el procedimiento de la evaluación de asilo de las personas solicitantes vulnerables dando lugar a la aparición de una variedad de conceptos en el marco de los instrumentos jurídicos del SECA, que describen al solicitante de asilo como “vulnerable”, “con necesidad de garantías procedimentales especiales” o “con necesidades especiales de acogida”.

El término personas “vulnerables” o que “necesiten garantías procedimentales especiales” se utiliza en el artículo 31.7. b) de la [Directiva de procedimiento de asilo de 2013 \(refundida\)](#) para indicar los dos tipos de solicitudes que pueden priorizarse: las de “personas vulnerables que tienen necesidades de acogida especiales” y los niños y niñas no acompañados. No obstante, la referencia a las personas solicitantes de asilo con necesidades especiales de acogida solo puede ser entendida en referencia cruzada con el artículo 21 de la [Directiva de condiciones de acogida de 2013 \(refundida\)](#) en la que se enumera de manera no exhaustiva las siguientes personas: “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”.

¹⁶ Artículo 17 de la Directiva sobre condiciones de acogida de 2003 (OJ 2003, L 31/18): “En la legislación nacional por la que se apliquen las disposiciones del capítulo II relativas a las condiciones materiales de acogida y a la atención sanitaria, 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 y personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual”.



Aparte de esta disposición, la Directiva sobre procedimientos de asilo recoge en el artículo 15.3. a) que las personas que llevan a cabo las entrevistas tengan las capacidades necesarias para “poder tener en cuenta las circunstancias personales y generales que rodean la solicitud, incluidas las raíces culturales del solicitante, su género, su orientación sexual, su identidad de género o su vulnerabilidad”.

A pesar de estas disposiciones sigue sin quedar claro el tratamiento de los grupos vulnerables que solicitan asilo en la UE. Por ello, éste ha sido uno de los ámbitos prioritarios de la reforma del SECA propuesta por la Comisión Europea en 2016. Por un lado, desde el punto de vista lingüístico se propone **sustituir el término “especial” por “específico”**, seguramente con el objetivo de expresar de manera más precisa la necesidad de que existan salvaguardias adicionales para que las personas solicitantes de asilo vulnerables puedan disfrutar de sus derechos. Asimismo, se aboga por una [lista más amplia de colectivos con necesidades específicas de acogida](#), que incluye a las personas con trastorno de estrés postraumático, a las personas LGBTI+, a los no creyentes, apóstatas y minorías religiosas entre otros¹⁷.

Mientras se adoptan estas reformas, la ambigüedad sobre quiénes son estos solicitantes de asilo especialmente vulnerables y las garantías definidas en el Derecho de la UE se ha traducido en los ordenamientos jurídicos nacionales a la hora de transponer los instrumentos del SECA¹⁸. En España, por ejemplo, la necesidad de adoptar medidas específicas para tratar a las personas solicitantes de asilo en situación de vulnerabilidad se recoge en el artículo 46. 1 de la [Ley de asilo \(LdA\) de 2009](#). Sin embargo, como veremos en el siguiente apartado la regulación en España de conceptos presenta importantes lagunas

No obstante, pese a la imprecisión que existe en torno a la vulnerabilidad y lo que son las necesidades específicas e individuales de las personas solicitantes de asilo, resulta importante señalar la labor de la Agencia de Asilo de la Unión Europea (EASO). La cual, como veremos, es el instrumento encargado de facilitar la aplicación y mejorar el funcionamiento del SECA que trabaja desde su creación en la identificación y la respuesta a las personas solicitantes de asilo con necesidades especiales.

Las herramientas de la EASO constituyen una orientación fundamental para adecuar los procedimientos del sistema de asilo a las particularidades específicas de las personas que buscan protección internacional y adaptar su acogida a las circunstancias en las que se encuentre.

Para ello, resultan imprescindibles tanto el establecimiento de ciertas categorías de personas que comparten ciertos rasgos comunes, y que aportan

¹⁷ ECRE, *Asylum Information Database, The concept of vulnerability in European asylum procedures*, Publicado el 31 de agosto de 2017, pp. 13-18. Disponible en este [enlace](#)

¹⁸ ECRE, *Asylum Information Database, The concept of vulnerability in European asylum procedures*, Publicado el 31 de agosto de 2017, pp. 14-17. Disponible en este [enlace](#)



información sobre la situación en la que se encuentra y las necesidades específicas de protección que presentan, como la determinación de indicadores que dan información más concreta e individual sobre la persona que solicita asilo.

Aparte de facilitar la identificación de necesidades específicas de protección, la existencia de ciertas categorías constituye el punto de partida para poder conocer cuántas personas solicitantes de asilo vulnerables hay en el sistema y de manera consecuente poder tomar decisiones al respecto.

Según la [Oficina de Asilo y Refugio](#) (OAR) del Ministerio del Interior, 93.399 personas solicitaron protección internacional durante los primeros 10 meses del año 2019 en España. Casi el 20 % de estas solicitudes corresponden a niños y niñas (17.676). Estas personas han llegado a España huyendo de la guerra, la violencia o de abusos y agresiones por su género u orientación sexual. La mayor parte provienen de países de América Latina: Venezuela (32.307), Colombia (21.727), Honduras (5.285), Nicaragua (4.944) y El Salvador (3.481).¹⁹

El 90 % de las solicitudes fueron presentadas en comisarías de todo el territorio nacional (85.733), mientras que el resto de las peticiones de protección internacional se formalizaron en puestos fronterizos (5.592), en [Centros de Internamiento de Extranjeros](#) (1.827) y en embajadas (247). La comunidad autónoma con el mayor número de solicitudes presentadas fue Madrid (41.510), seguida de Cataluña (11.335), Andalucía (8.373), Valencia (5.550) y País Vasco (4.081).

Por lo que respecta al perfil de las personas solicitantes de protección internacional en España, los datos oficiales solo permiten afirmar que el 54% son hombres (51.052) y que casi el 73% de las personas que han pedido protección tenían menos de 35 años (67.668); no obstante, el grupo más mayoritario se encuentra entre los 18 a 34 años (46.992) y las personas de la tercera edad tan solo representan un 1,4% del total de solicitantes de protección internacional.

Sin embargo, en España al igual que en una parte importante de países de la UE resulta difícil conocer el alcance y magnitud de la situación en la que se encuentran las personas solicitantes de asilo con necesidades específicas de protección.²⁰ Las [estadísticas oficiales](#) no recogen información sobre indicadores de vulnerabilidad ni tampoco, como si hacen por ejemplo las autoridades francesas, sobre grupos vulnerables.

En Francia, la Oficina francesa de protección de refugiados y apátridas ([OFPRA](#) por sus siglas en francés) identifica los distintos perfiles de solicitantes

¹⁹ MINISTERIO DEL INTERIOR, Oficina de Asilo y Refugio, AVANCE de solicitudes de protección internacional. Datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 31 de octubre de 2019. Disponible en este [enlace](#).

²⁰ ECRE, *Asylum Information Database, The concept of vulnerability in European asylum procedures*, Publicado el 31 de agosto de 2017, pp. 18-20. Disponible en este [enlace](#).



de asilo según su vulnerabilidad. Concretamente, en su informe de actividad correspondiente al año 2018, perfila los grupos siguientes: víctimas de trata de seres humanos, víctimas de tortura, niños y niñas no acompañados, solicitantes de protección por orientación sexual e identidad de género, y mujeres víctimas de violencia.²¹

Aunque en España las estadísticas oficiales de protección internacional no recogen información sobre ninguno de estos colectivos, existen datos sobre algunos de ellos en la Memoria anual del Ministerio Fiscal, concretamente respecto a niños y niñas separadas, aquellos no acompañados y víctimas de trata. Así, la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado alerta en la [Memoria de Fiscalía de 2019](#), del incremento de llegadas de infancia separada (755) y no acompañada (7.026) por vía marítima durante el año 2018. Lo cual ha supuesto un aumento del 488% y del 200%, respectivamente, en relación al año anterior.

Además, la Fiscalía recoge información sobre víctimas de trata de las diligencias de seguimiento por el artículo 177 bis del Código Penal, que tipifica el delito de trata de seres humanos. En el marco de las causas tramitadas durante el año 2018 se identifican 470 víctimas de trata: 412 mujeres y 2 hombres víctimas de trata con fines de explotación sexual; 20 personas para trata con fines de explotación laboral; 4 víctimas por trata para la mendicidad; 9 niñas tratadas con fines de matrimonio forzoso; y 12 mujeres y 11 hombres víctimas de trata para la comisión de actividades delictivas.

Recoger información sobre las personas solicitantes de asilo consideradas vulnerables o necesitadas de garantías específicas en el procedimiento y para su acogida constituye un importante desafío para las autoridades españolas, especialmente cuando, el propio sistema de asilo prevé como se ha apuntado la presencia de estos perfiles en su normativa²². Ejemplos como el francés ponen de manifiesto que es posible recabar datos sobre personas vulnerables, especialmente aquellas sobre las que confluye más de un sistema de protección, como es el caso de los niños y niñas no acompañados o de las víctimas de trata. La visibilidad de estos perfiles es un requisito indispensable para la adaptación del procedimiento de asilo y la acogida a sus necesidades específicas, pero previamente resulta fundamental para ayudar a su identificación.

²¹ OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET APATRIDES, *Rapport d'activité Ofpra 2018*, pp. 43-46. Disponible en este [enlace](#)

²² CIDOB, PASETTI. F. y SÁNCHEZ-MONTIJANO, E. *Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacional informe nacional para España, NIEM 2018*. Publicado en marzo de 2019, pp. 45-46. Disponible en este [enlace](#)



1.3. ¿CÓMO SE IDENTIFICA A LAS PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO VULNERABLES?

A nivel europeo, la EASO tiene una [herramienta para la identificación de personas con necesidades especiales](#) que consiste en el establecimiento de unos indicadores de necesidades especiales en función de la edad, sexo, identidad y orientación sexual, estatus familiar con respecto al proceso de asilo e indicadores físicos, psicosociales y del entorno. Asimismo, la Agencia cuenta con una lista de categorías o grupos de solicitantes de asilo con necesidades especiales a atender en el procedimiento de asilo.

Según la EASO, estas personas son: niños y niñas acompañados/as y no acompañados/as; personas con discapacidad; personas ancianas; mujeres embarazadas; padres o madres solos con niños/as menores de 18 años; víctimas de trata de seres humanos; personas con enfermedades graves; personas con trastornos mentales; personas que hayan sufrido tortura; personas que hayan sufrido una violación; personas que hayan sufrido cualquier otra forma grave de violencia psicológica, física o sexual; LGTBI+; y personas con necesidades específicas de protección por motivos de género.

Por último, esta Agencia de la UE establece, a través de su herramienta, los distintos momentos en los que se han de abordar las salvaguardias aludidas en relación con los solicitantes de asilo que tienen necesidades especiales de protección. Estos momentos son: el primer contacto y/o en la presentación de la solicitud; el momento en el que se recibe la asistencia y/o acogida; durante la entrevista personal; y al término de la evaluación de la solicitud de asilo.

Señala también, la necesidad de que esa identificación de necesidades específicas de protección se lleve a cabo por personal especializado, en un periodo razonable de tiempo, y que se tenga en cuenta por los diferentes actores que intervengan con la persona en cuestión a lo largo del procedimiento²³.

Según la propuesta de una regulación del procedimiento de asilo de la Comisión Europea, cada Estado miembro debe nombrar una autoridad encargada de identificar sistemáticamente las necesidades específicas de protección en el procedimiento de asilo. Sin embargo, actualmente ningún Estado miembro lo tiene y la LdA española tampoco lo prevé²⁴.

En este contexto, la [actividad](#) de la EASO se centra principalmente en los niños y niñas solicitantes de asilo, incluidos los no acompañados; en los [vínculos existentes entre el asilo y la trata de seres humanos](#); y por último, en la situación de las personas LGTBI+ en sus países de origen.

²³ EASO 2019, *Guidance on asylum procedure: operational standards and indicators*. Standard 19. p. 14. Disponible en este [enlace](#).

²⁴ ECRE, Asylum Information Database, *The concept of vulnerability in European asylum procedures*, Publicado el 31 de agosto de 2017, p. 25. Disponible en este [enlace](#).



Edad	• Menor de 18 años • Tercera edad	Indicadores físicos	• Apariencia física • Condiciones de salud • Salud sexual y reproductiva • Embarazo
Sexo	• Mujer • Hombre		
Identidad y orientación sexual	• Lesbiana • Gay • Bisexual • Transexual • Intersexual	Indicadores psicosociales	• Diagnóstico de trastorno • Apariencia y comportamiento • Actitud, estado de ánimo y afectividad • Proceso mental • Auto concepto • Relación con otros
Status familiar	• Niño/a acompañado • Niño/a no acompañado • Padre o madre acompañado por uno o más niños/as menores de 18 años.	Indicadores del entorno	• País de donde procede la información • Trato recibido • Relación con el solicitante

A nivel nacional, y a diferencia de otros Estados miembros de la UE²⁵, la LdA²⁶ española no prevé ningún mecanismo formal de identificación de necesidades específicas de protección para personas solicitantes de asilo.

Sin embargo, a pesar de no contar con esos mecanismos, la LdA prevé algunas particularidades para determinados supuestos. Como el artículo 46.1 de la LdA donde se establece que *se adoptarán las medidas necesarias para dar un tratamiento diferenciado a las personas solicitantes de asilo y beneficiarias en situación de vulnerabilidad*. Ahora bien, este artículo no hace referencia expresa a las medidas concretas que se tomarán en esos casos y, además, deja su concreción al desarrollo reglamentario de la LdA que aún no se ha elaborado.

El mencionado artículo en su apartado segundo identifica como personas solicitantes y refugiadas en situación de vulnerabilidad a los *menores, los menores no acompañados, las personas con discapacidad, las personas de edad avanzada, las mujeres embarazadas, las familias monoparentales con*

²⁵ Francia, los Países Bajos, Suecia y Reino Unido tienen mecanismos formales de identificación de necesidades, aunque cada uno sea diferente. ECRE, Asylum Information Database, *The concept of vulnerability in European asylum procedures*, Publicado el 31 de agosto de 2017, p. 22. Disponible en este [enlace](#).

²⁶ Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. BOE núm. 263, de 31 de octubre.



menores de edad, las personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual y víctimas de trata de seres humanos.

En este sentido, mientras que la LdA no hace una referencia expresa a las personas LGTBI+, se deberá contemplar la referencia general que hace el mismo artículo 46.2 de la LdA cuando dice que *se dará un tratamiento específico a aquellas que, por sus características personales, puedan haber sido objeto de persecución por varios de los motivos previstos en la presente Ley.*

En la práctica española, el registro y la formalización de la solicitud de asilo se encuentran a cargo de un oficial de policía. Esto quiere decir que es la autoridad que podrá hacer esa primera identificación de necesidades específicas en el acceso a la solicitud y en la entrevista personal. Aunque, posteriormente, los instructores de la OAR también podrán continuar con esa identificación apoyándose en la información aportada por la policía, por las organizaciones sociales que acompañen el caso (si las hubiera) y por la ya mencionada herramienta de la EASO para la identificación de personas con necesidades específicas de protección.

Todo lo anterior nos lleva a recalcar la ausencia de mecanismos formales de identificación de vulnerabilidades y necesidades específicas de protección dentro del propio sistema de asilo español, cuyas consecuencias a lo largo del proceso iremos viendo en los capítulos posteriores.

USO DE OTROS MECANISMOS DE IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES

Ante la ausencia de un mecanismo formal de identificación de necesidades, las autoridades españolas encargadas del proceso hacen uso de otros mecanismos existentes, no exentos de controversia, para identificar si la persona en cuestión necesita de una protección específica.

Niños y niñas solicitantes de asilo

Cuando se identifica a una persona en situación de vulnerabilidad una de las primeras cuestiones a valorar es su edad y, si esta no puede ser establecida con seguridad, se tendrán que hacer las pruebas de determinación de la edad²⁷.

²⁷ Art. 35 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE núm. 10, de 12/01/2000.; Art. 190 del 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. BOE núm. 103, de 30/04/2011; Capítulo V, apartado 1º del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados (Resolución de 13 de octubre de 2014, de la Subsecretaría) BOE núm. 251, de 16 de octubre.



Entre las garantías que deben contemplar estas pruebas, el art. 12.4 de la [Ley de Protección Jurídica del Menor](#) (LJPM) establece que *deberán someterse al principio de celeridad, exigirán el previo consentimiento informado del afectado y se llevarán a cabo con respeto a su dignidad y sin que suponga un riesgo para su salud, no pudiendo aplicarse indiscriminadamente, especialmente si son invasivas*. Sin perder de vista que, en tanto en cuanto se evalúe su edad, deberá prevalecer siempre el principio del interés superior del menor, incluyendo el principio de presunción de minoría de edad²⁸.

Pues bien, a pesar de que estas pruebas se contemplan en la legislación española como un mecanismo formal de identificación de la edad, en España estas pruebas siguen generando controversia y preocupación entre los profesionales²⁹ e impidiendo a los niños y niñas extranjeros el efectivo ejercicio de sus derechos como solicitantes de asilo³⁰.

Así lo ha dictaminado el [Comité de los Derechos del Niño](#) (CDN) en dos casos presentados contra el Estado Español por varios niños a los que se les impidió solicitar asilo como menores de edad. Encontrándose con que uno de sus principales impedimentos fueron las pruebas de evaluación de la edad. En este sentido, el CDN recuerda que *la determinación de la edad de una persona joven que alega ser menor de edad tiene una importancia fundamental, dado que el resultado determina si dicha persona tendrá derecho a la protección nacional como niño o será excluido de dicha protección*. Así como que *el mejor interés del niño debiera ser una consideración primordial durante todo el procedimiento de determinación de la edad*³¹.

En muchas ocasiones las niñas y niños extranjeros, aún con documentos oficiales acreditativos de su identidad³², son evaluados como mayores de edad. En estos casos, pese a poder acceder al sistema de asilo más eficazmente, lo hacen como personas mayores de edad, no pudiendo ejercer sus derechos dentro del sistema de asilo como personas menores de edad. Este elemento se interpreta como disuasorio al tener que adoptarse por parte de las autoridades una serie de previsiones específicas de protección en atención a la edad de la persona.

²⁸ UNICEF (2019), *Los derechos de los niños y niñas migrantes no acompañados en la Frontera Sur Española*, p. 63. Disponible en este [enlace](#).

²⁹ Dictamen CRC/C/79/D/11/2017, del Comité de los Derechos del Niño de 27 de septiembre de 2018; FUNDACIÓN RAÍCES, FUNDACIÓN CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA (2014), *Solo por estar solos*; DEFENSOR DEL PUEBLO (2017), *Informe anual 2017 y debates en las cortes generales. Volumen I. 1 Informe de gestión*, p. 269.

³⁰ Los datos concluyen que los niños y niñas no acompañados y tutelados por la administración que han solicitado asilo son muy pocos en comparación con las cifras de niños y niñas no acompañados que manejamos. Cuestión que tratamos en profundidad en el capítulo de procedimientos. ECRE, *Asylum Information Database, Country report: SPAIN*, Publicado el 31 de diciembre de 2018, pp. 43 y 44; Disponible en este [enlace](#).

³¹ M.T. v España (Comunicación núm. 17/2017) Dictamen del Comité de los Derechos del Niño de 18 de septiembre de 2019.

³² M.T. v España (Comunicación núm. 17/2017) Dictamen del Comité de los Derechos del Niño de 18 de septiembre de 2019. Disponible en este [enlace](#); R.K. v España (Comunicación núm. 27/2017) Dictamen del Comité de los Derechos del Niño de 18 de septiembre de 2019. Disponible en este [enlace](#).



Además de las pruebas de determinación de la edad, cuando las autoridades identifican a un niño o niña no acompañada deberán activar el [Protocolo Marco en relación a Menores Extranjeros No Acompañados](#) (MENA). Este Protocolo podría considerarse como un mecanismo informal de identificación de necesidades en la infancia no acompañada.

Ahora bien, la existencia de este Protocolo no está facilitando la identificación formal de necesidades de protección internacional en la infancia. En primer lugar, porque todavía existe una gran confusión entre los sistemas de protección y los Protocolos que han de aplicarse³³. Y, en segundo lugar, porque no establecen ninguna garantía específica de protección que deba adoptarse en el procedimiento³⁴.

En el mejor de los casos, aun cuando hay una identificación apriorística, se tarda en poner en marcha los mecanismos de protección porque la existencia de determinados protocolos, lejos de facilitar el trabajo, lo que hacen es esclerotizar realmente los procesos.

Informante clave, ONG

Consecuentemente, la identificación de necesidades de la infancia sigue siendo un reto, tal y como lo ha expresado el Defensor del Pueblo al considerar que aún existen *significativas carencias en el procedimiento específico para la detección de necesidades específicas de protección internacional y determinación del interés del menor*³⁵.

Personas víctimas de trata de seres humanos

Otro de los mecanismos informales que las autoridades utilizan a la hora de identificar necesidades de protección es el [Protocolo de Víctimas de Trata de Seres Humanos \(VTSH\) aprobado en el año 2011](#). Este Protocolo, aunque no es un mecanismo de identificación dentro del sistema de asilo, se activa también en personas potenciales solicitantes de asilo.

Sin embargo, al igual que con el sistema de protección a la infancia, todavía no se concibe que la protección otorgada a las víctimas de trata por este protocolo sea compatible con la propia del sistema de asilo.

La Red Española contra la Trata de personas y el Defensor del Pueblo coinciden en que esto es debido a un mal funcionamiento de los sistemas de

³³ Información recabada mediante la técnica de Focus Group y entrevista a informante clave, ONG.

³⁴ ECRE, Asylum Information Database, *The concept of vulnerability in European asylum procedures*, Publicado el 31 de agosto de 2017, p. 25. Disponible en este [enlace](#).

³⁵ DEFENSOR DEL PUEBLO, 2016, *El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*. p. 75. Disponible en este [enlace](#).



protección a los que tienen derecho las víctimas de trata, ya que entran directamente en el sistema de protección a las víctimas de trata regulado en la Ley de Extranjería, en vez de conjugarse junto con la protección otorgada en el sistema de asilo³⁶.

Consecuentemente, en la identificación de esas necesidades no se pone el foco en la identificación de necesidades de protección internacional entre posibles víctimas de trata, dejando a estas en una situación de completa desprotección³⁷.

A este respecto, organismos internacionales como el Consejo de Europa a través del Grupo de Expertos sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos (GRETA)³⁸ también han puesto de manifiesto la urgente necesidad de realizar una identificación más proactiva de necesidades específicas de protección entre personas solicitantes de asilo y migrantes en situación irregular.

Hay que tener en cuenta que la toma de conciencia de las víctimas de trata sobre su vivencia de trata, en primer lugar, y sobre su situación como solicitante de asilo es un proceso largo que requiere de un acompañamiento profesional. Además, *la necesidad de solicitar asilo no tiene por qué producirse cuando la mujer acaba de llegar a España, sino que la víctima de trata puede ir descubriendo con el tiempo la implicación que tiene su salida de la red, lo que puede derivar en una solicitud de asilo*³⁹.

En este sentido, para garantizar la aplicación del Protocolo Marco mencionado, el entonces Ministerio de Empleo y Seguridad Social activó en enero de 2015 el “Protocolo para la detección y actuación ante posibles casos de trata de seres humanos con fines de explotación sexual”. Este protocolo se centra en la detección y posterior derivación de casos en los Centros de Acogida a Refugiados (CAR) y en los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI de Ceuta y Melilla), las entidades subvencionadas y la Unidad de Trabajo Social (UTS). Sin embargo, se ha puesto de manifiesto por varias organizaciones especializadas que las condiciones de estos centros, las

³⁶ ECRE, *Asylum Information Database, Country report: SPAIN*, Publicado el 31 de diciembre de 2018, p. 42. Disponible en este [enlace](#).

³⁷ “En cuanto a las víctimas de trata de seres humanos, a lo largo de 2017 la OAR mantuvo la buena práctica de comunicar los indicios detectados a la Unidad Central de Redes e Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales (UCRIF) de la Policía Nacional, responsable de su identificación formal como tales, en cumplimiento del Protocolo Marco de Protección a estas personas. Sin embargo, de los sesenta y ocho casos asistidos por CEAR que la OAR comunicó a la Brigada Central de la UCRIF, solo en seis se realizó la entrevista de identificación formal por parte de la Policía y en ninguno de ellos se concedió el Periodo de Restablecimiento y Reflexión, al considerar la Policía que no había indicios suficientes de que fueran víctimas de trata de seres humanos.” CEAR, 2018, *“Las personas refugiadas en España y en Europa”*, p. 94. Disponible en este [enlace](#).

³⁸ GRETA (2018), *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain*. p. 33

³⁹ SANTOS OLMEDA, B. (2019), *Las víctimas de trata en España: el sistema de acogida de protección internacional*, Anuario CIDOB de la Inmigración 2019 (noviembre de 2019), p. 154. Disponible en este [enlace](#).



demoras en los tiempos administrativos cuando solicitan asilo y el control de las redes de trata no permiten proteger a las víctimas de trata⁴⁰.

Además de los Protocolos mencionados, recientemente se firmó el “Protocolo de derivación de potenciales víctimas de trata y solicitantes de protección internacional que llegan al Aeropuerto de Barajas” por el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (MITRAMISS) y la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género (DGVG), así como por diversas organizaciones especializadas en trata de seres humanos⁴¹. El objetivo de dicho protocolo como mecanismo informal es la identificación temprana de solicitantes de protección internacional potenciales víctimas de trata y su posterior derivación a recursos especializados. Procedimiento que se intentará exportar a otros aeropuertos.

Actualmente, la identificación de personas víctimas de trata y solicitantes de protección internacional sigue siendo un reto sobre el que trabajar. Tal y como denunció la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) el pasado 31 de octubre en un caso de dos jóvenes vietnamitas solicitantes de protección internacional que declararon ser menores de edad y que habían sido identificadas como potenciales víctimas de trata por la OAR y por APRAMP. Finalmente, las jóvenes fueron devueltas a su país de origen, infringiendo así los diferentes tratados internacionales y normativa nacional que ampara a las niñas, solicitantes de protección internacional y víctimas de trata⁴².

Este caso nos vuelve a demostrar que, como dijimos anteriormente, los Protocolos existentes no están favoreciendo la identificación de las necesidades específicas de protección que presentan, en este caso, las víctimas de trata. Ni a abordar de forma individualizada esas necesidades que dependerán de cada persona y de cada vivencia.

El sistema no llega a la atención a la vulnerabilidad porque, sobre todo durante la primera etapa de restablecimiento, las mujeres necesitan una atención casi semanal que en otros recursos con más gente y menos especializados no pueden ofrecer.

Informante clave, ONG.

⁴⁰ SANTOS OLMEDA, B. (2019), *Las víctimas de trata en España: el sistema de acogida de protección internacional*, Anuario CIDOB de la Inmigración 2019 (noviembre de 2019), p. 157. Disponible en este [enlace](#).

⁴¹ EUROPAPRESS, “El Aeropuerto de Barajas pone en marcha un procedimiento para la atención a potenciales víctimas de trata”. Publicado el 15/10/2019, disponible en el siguiente [enlace](#).

⁴² CEAR, “La devolución de dos jóvenes vietnamitas, un clamoroso paso atrás contra la trata”, publicado el 31/10/2019, disponible en el siguiente [enlace](#); EUROPAPRESS, “CEAR denuncia que España va a deportar a dos vietnamitas menores de edad y víctimas de trata”, publicado el 28/10/2019, disponible en el siguiente [enlace](#).



En este sentido, la realidad es que el sistema ha ido avanzando y aprendiendo, pero todavía hay muchos retos a los que enfrentarse que tienen que ver con la coordinación de las autoridades encargadas de hacer esa identificación, pero también con la falta de previsiones legales adecuadas para proteger a las personas que se encuentran en estas situaciones.

Finamente y respecto a la identificación de víctimas de trata, destacamos, por una parte, que la actual necesidad de que estas personas deban autoidentificarse como víctimas de trata se presenta como un impedimento para acceder a la protección que les brinda la legislación española. Y, por otra parte, que el actual sistema de protección es un sistema revictimizante que mantiene a las personas víctimas de trata en una situación de investigadas/os que les impide continuar con su proceso de recuperación.

Personas LGTBI+

En cuanto a la identificación de personas LGTBI+ hay que tener en cuenta que nos encontramos ante una cuestión compleja y sensible que esta perseguida judicial y/o socialmente a nivel global. Por eso, esta identificación debe tratarse desde la propia diversidad del colectivo, de forma transversal y poniendo siempre a la persona en el centro.

En estas situaciones, el sistema actual de asilo no cuenta con un mecanismo formal de identificación, por lo que la sociedad civil y determinadas instituciones han desarrollado proyectos para trabajar de forma conjunta en esa identificación, así como en el acompañamiento.

Este es el caso, a nivel nacional, del grupo de trabajo específico coordinado por la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para atender a las necesidades de protección internacional de las personas LGTBI+⁴³. También, a nivel autonómico, la Comunidad Autónoma de Madrid cuenta con un programa LGTBI+ donde se acompaña a las personas LGTBI+ potenciales solicitantes de asilo. Su labor se centra en informar a las personas sobre sus derechos como solicitantes de asilo y su posterior acompañamiento en el caso de que soliciten.

Adicionalmente, desde las organizaciones sociales también se está trabajando a nivel local en esa identificación desde diferentes puntos de vista. Por una parte, desde la formación y la sensibilización en temas de diversidad sexual y de género, como es el caso de las organizaciones LGTBI+ locales que están colaborando en el CETI de Melilla. Y, por otra parte, diversas organizaciones en diferentes puntos de España están desarrollando grupos de apoyo donde las personas LGTBI+, sean o no sean solicitantes de asilo, encuentran un espacio seguro donde compartir experiencias y generar redes de apoyo.

⁴³ En la Parte III de este informe explicamos su funcionamiento y finalidad.



Teniendo en cuenta la dimensión de la situación, es necesario resaltar la importancia de capacitar al personal que va a atender a las personas solicitantes de asilo por diversidad sexual o de género desde una perspectiva de género, transcultural e interseccional, pues para entender la situación en su conjunto habrá que tener en cuenta los diferentes elementos que conforman la persecución que sufren.

En este sentido, el Defensor del Pueblo insta a formar al personal de la OAR respecto a la identificación de necesidades específicas de protección, concretamente en casos de personas LGTBI+⁴⁴, puesto que la evaluación de estas solicitudes implicará una mayor complejidad.

Ahora bien, todo este trabajo de identificación, acompañamiento y coordinación de diferentes actores fuera de las instituciones se ve en cierta parte entorpecido por la falta de datos desagregados respecto a los solicitantes de asilo en función de su motivo de persecución publicados por el Ministerio del Interior⁴⁵. Esto impide que puedan analizarse de forma global las concesiones de estatuto de refugiado o protección subsidiaria a determinados colectivos, así como la tendencia de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR) a la hora de valorar los casos. Consecuentemente, el sistema de asilo no cuenta con mecanismos formales y especializados en la identificación de necesidades específicas de protección de personas en situación de vulnerabilidad.

Ante esta situación, tal y como hemos analizado, en la mayoría de las ocasiones son las organizaciones sociales especializadas en cada una de las materias las que están realizando esa identificación de necesidades específicas de protección de manera “informal” y trasladando esa información a las autoridades competentes, así como a los instructores de la OAR y a la UTS para que se tenga debidamente en cuenta a lo largo del procedimiento de asilo⁴⁶.

Sin embargo, cuando se identifican finalmente las necesidades que presenta la persona en cuestión, los sistemas de protección a los que tienen acceso se aplican de forma excluyente. Como es el caso de la aplicación de los protocolos activos en relación a las víctimas de trata y a los niños y niñas impidiendo así garantizar la protección efectiva de sus derechos.

Todos los sistemas de protección están absolutamente pasados por el control de fronteras. Y mientras no se priorice la protección frente al control de fronteras no vamos a conseguir nada.

Informante clave, ONG

⁴⁴ DEFENSOR DEL PUEBLO, (2016), *El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*, p. 81. Disponible en este [enlace](#).

⁴⁵ OFICINA DE ASILO Y REFUGIO, (2018), *Asilo en cifras 2018*. Disponible en este [enlace](#); ECRE, *Asylum Information Database, Country report: SPAIN*, Publicado el 31 de diciembre de 2018, p. 43. Disponible en este [enlace](#).

⁴⁶ ECRE, *Asylum Information Database, Country report: SPAIN*, Publicado el 31 de diciembre de 2018, p. 41. Disponible en este [enlace](#).



PARTE II: NECESIDADES DE LA INFANCIA, PERSONAS LGTBI+ Y VÍCTIMAS DE TRATA EN EL SISTEMA DE ASILO

2.1. NECESIDADES EN EL PROCEDIMIENTO DE ASILO

Una vez que se han identificado esas necesidades de protección internacional entre los colectivos que estamos analizando, es necesario identificar de forma individualizada y flexible las diferentes necesidades que presenta cada persona dentro del procedimiento de asilo, para poder garantizar un procedimiento adecuado a las mismas.

En España, al igual que en otros países de la UE, existe cierta indeterminación respecto a las garantías procedimentales aplicables a los casos de personas solicitantes de asilo con necesidades específicas de protección⁴⁷. Sin embargo, dentro de esta indeterminación la legislación española contempla una serie de previsiones que aportan calidad al procedimiento respecto a las personas con necesidades específicas de protección.

Ahora bien, varios son los retos a los que nos enfrentamos cuando hablamos de la calidad del procedimiento de asilo en España tal y como pasamos a analizar.

A) EL PROCEDIMIENTO

En la normativa comunitaria el procedimiento de asilo se encuentra regulado en las directivas y protocolos que conforman el [SECA](#)⁴⁸. Éste, a su vez, es adaptado por cada Estado miembro de la UE en su normativa nacional. En el caso español, el procedimiento de asilo se encuentra regulado en la LdA de 2009 a falta de un reglamento que la complete.

Según esa normativa, las personas pueden solicitar asilo en territorio español, en los controles fronterizos o en las embajadas y consulados españoles en determinados supuestos. Dependiendo del lugar donde se solicite, el procedimiento, regulado en la LdA, puede ser tramitado de forma ordinaria (art. 24 LdA) o de forma urgente (art. 25 LdA).

⁴⁷ *Ibíd.*

⁴⁸ COMISIÓN EUROPEA, (2014), *Un Sistema Común de Asilo*. Este Sistema Común de Asilo se encuentra en reforma y debate desde abril de 2015 y, aunque ha habido propuestas y se han debatido, actualmente la reforma no se ha llevado a cabo. CEAR, 2019, *Reforma Sistema Europeo Común de Asilo (SECA): Actualización enero 2019*. Disponible en este [enlace](#).



PROCEDIMIENTO ORDINARIO

El procedimiento ordinario, previsto para las solicitudes que se formulan en el territorio español, prevé que la OAR debe resolver sobre la admisión a trámite de la solicitud en el plazo de un mes. Transcurrido este plazo sin contestación, se entenderá admitido a trámite por silencio administrativo. Actualmente, la realidad es que prácticamente la totalidad de las solicitudes de protección internacional se admiten a trámite por silencio administrativo.

En el caso de no ser admitida a trámite, se podrá recurrir mediante un recurso de reposición y/o un recurso contencioso administrativo. Ahora bien, en el caso de sí ser admitida a trámite, el Ministro del Interior tendrá un plazo de seis meses para examinar la propuesta elevada por la CIAR y resolver la solicitud.

En el caso de no resolverse en ese plazo, se deberá entender que la misma ha sido denegada. Sin embargo, dicho plazo normalmente suele alargarse en el tiempo, tal y como prevé el artículo 19 LdA, siempre y cuando la OAR notifique al solicitante esa ampliación.

El sentido de la resolución podrá ser el otorgamiento de: (a) el estatuto de refugiado, (b) la protección subsidiaria, (c) el permiso de residencia por razones humanitarias, (d) la protección temporal y, finalmente, (e) la denegación de la protección internacional. Todas estas posibilidades a la hora de resolver la solicitud deberán motivarse individualmente y notificarse debidamente a la persona solicitante. Pues cada una de ellas tienen unas consecuencias muy diferentes para las personas en lo que se refiere a su protección y a sus derechos dentro del sistema de acogida e integración, las cuales explicaremos más adelante.

PROCEDIMIENTO DE URGENCIA

Como excepción al procedimiento ordinario, la legislación prevé un procedimiento de urgencia para las solicitudes efectuadas en los puestos fronterizos (aeropuertos, puertos, fronteras terrestres de Ceuta y Melilla y CIE⁴⁹.

⁴⁹ “En todos los lugares de las costas españolas visitados, durante los primeros meses del verano de 2017, las solicitudes de asilo se tramitaron por el procedimiento en frontera. En los últimos meses, debido a la falta de recursos e instalaciones adecuadas se han tramitado por procedimiento en territorio. Sin embargo, en Málaga, en ocasiones, cuando los CIE están completos o cuando la llegada de personas es muy numerosa, algunas solicitudes se tramitan por el procedimiento de frontera y otras por el procedimiento de territorio lo que genera inseguridad jurídica.” CEAR, 2017, “Refugiados y migrantes en España: Los muros invisibles tras la frontera sur”. p. 33. Disponible en este [enlace](#).

Además, según el Tribunal Supremo, aquellas solicitudes efectuadas en un Centro Temporal de Internamiento de Extranjeros (CETI) *no podrá tramitarse por el procedimiento en frontera, como aquellas que se producen en los Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE), pues los primeros son establecimientos de primera acogida de la Administración Pública destinados a conceder servicios y prestaciones sociales básicas, y dependen del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, mientras que los CIE dependen del Ministerio del Interior.* Fundamento Jco. 2º, Sentencia de la Audiencia



En este caso, para admitir, inadmitir o declarar la solicitud infundada, la OAR tiene un plazo de 72 horas o cuatro días en el caso de que sea en un CIE (art. 21 LdA). Aunque dicho plazo podrá ser ampliado a petición del ACNUR (art. 21.3 LdA). En caso de considerarse infundada o de que se inadmita a trámite, la persona solicitante podrá solicitar el reexamen en el plazo de dos días y, de ser negativo de nuevo, podrá interponer un recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

A estos supuestos de procedimiento en frontera hay que excepcionar los casos de personas solicitantes de asilo que requieran de asistencia médica y los de las mujeres embarazadas, las cuales podrán acceder al territorio español y la tramitación de su procedimiento de asilo no se hará por el procedimiento en frontera⁵⁰.

B) IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES

La identificación de necesidades específicas de protección debe concebirse como un proceso flexible e individualizado y no como un momento concreto y estandarizado dentro del procedimiento de asilo.

Hacen falta procesos más flexibles, donde se permita una mayor versatilidad en la identificación.

Informante clave, ONG

En este sentido, esta identificación dependerá del puesto donde se haya solicitado asilo. Tal es el caso de las personas reasentadas, donde la identificación se realiza previamente al reasentamiento, o el caso de las solicitudes por extensión familiar realizadas en las embajadas, donde la inexistencia de un reglamento de la LdA impide tanto la identificación como el propio acceso a la solicitud de asilo.

Por otra parte, en el caso de las personas que solicitan asilo en frontera, tanto las que llegan por vía marítima, como las que lo hacen por vía terrestre o aérea, la identificación de necesidades específicas de protección es todavía muy deficitaria. En este sentido, el ACNUR insiste en la necesidad de implementar un protocolo en las llegadas que identifique previamente esas necesidades específicas, y derive los casos especialmente vulnerables antes de decidir su internamiento⁵¹.

Nacional (Sala de lo Contencioso – Administrativo, Sección 8ª) núm. 208/2017 de 24 de abril (JUR 2017\147777).

⁵⁰ ECRE, *Asylum Information Database, The concept of vulnerability in European asylum procedures*, Publicado el 31 de agosto de 2017, p. 48. Disponible en este [enlace](#).

⁵¹ Entrevista con informante clave, organización internacional.



Los agentes de frontera tienen que ser más proactivos en la identificación. Esto es una cuestión que nos sigue preocupando porque en muchos sitios hemos visto que ni si quiera se estaban entrevistando.

Informante clave, ONG

La falta de esos protocolos de identificación y derivación temprana en los diferentes puertos españoles impide que pueda protegerse con eficacia a aquellos colectivos especialmente vulnerables que se encuentran tanto en los CETI de Ceuta y Melilla, en los CIE y en los Centros de Atención Temporal de Extranjeros (CATE). Además, “las largas estancias de los mismos en estos centros impactan negativamente en la salud mental de quien las sufre”⁵².

Este es el caso de la población LGTBI+ que se encuentra en los CETI de Ceuta y Melilla. Particularmente preocupante es la situación en el CETI de Melilla. Pues se encuentran viviendo en centros junto con población, en ocasiones de su misma nacionalidad, que perpetúa patrones discriminatorios y pone en peligro su seguridad. Estos centros no están preparados para atender esa realidad ni para proteger a esa población de agresiones homófobas y es por ello por lo que se pide encarecidamente por parte de las organizaciones que asisten a estas personas su urgente traslado a la península⁵³.

Muchos solicitantes de asilo LGTBI+ no pueden volver a su país ni integrarse en el país de acogida, lo que supone graves problemas para ellos y ellas, como sucede en España en los CETIS, CIEs, etc.

Informante clave, ONG

En la misma línea que el ACNUR, el Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados (ECRE, por sus siglas en inglés) considera que los CETI de Ceuta y Melilla pueden ser una oportunidad para establecer un mecanismo de identificación temprana de los colectivos más vulnerables que llegan por vía marítima o terrestre a esas ciudades⁵⁴.

Por su parte, el ECRE resalta también la importante función de los CATE y de los CIE para la identificación de necesidades específicas de protección, así como de necesidades de protección internacional.

⁵² SERVICIO JESUITA AL MIGRANTE (SJM), (2018), *Sacar del laberinto – Informe Frontera Sur*. p. 53. Disponible en este [enlace](#).

⁵³ Entrevista con informante clave, ONG.

⁵⁴ ECRE, *Asylum Information Database, Country report: SPAIN*, Publicado el 31 de diciembre de 2018, p. 41. Disponible en este [enlace](#).



Ante la falta de estos protocolos y ante la llegada de flujos mixtos con diferentes necesidades de protección, el ACNUR y CEAR implementaron en 2018 un [proyecto para apoyar la identificación de necesidades de protección internacional de las personas que llegan por mar](#). Asimismo, ambas organizaciones tratan de identificar perfiles especialmente vulnerables para derivarlos a recursos especializados.

C) EL ACCESO AL PROCEDIMIENTO DE ASILO

Una vez identificadas las necesidades de protección de cada persona, el procedimiento de asilo comienza con la presentación de la solicitud, cuya esencia es manifestar el deseo de solicitar asilo. En España, según el Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero⁵⁵, este procedimiento puede realizarse en la OAR, en los puestos fronterizos de entrada al territorio nacional, en las oficinas de extranjería, en las comisarías provinciales de policía o en las comisarías de distrito que se señalen mediante Orden del Ministerio de Justicia e Interior.

Actualmente, el acceso al sistema de protección internacional se presenta muy desigual dependiendo de los colectivos, y en ninguno de los casos como un proceso ágil y garantista. Este es el caso de las personas víctimas de trata y de los niños y niñas solicitantes de protección internacional. En el acceso al procedimiento se materializa la importancia de aplicar de forma simultánea los protocolos existentes y, consecuentemente, los sistemas de protección en relación a ambos colectivos. Pues, tal y como mencionábamos anteriormente, en la teoría son compatibles, pero que en la práctica no lo son tanto.

Niños y niñas solicitantes de asilo

En relación con la infancia refugiada, son notorias las dificultades con las que se encuentran para manifestar su deseo de solicitar asilo. Cuestión que contraviene directamente el artículo 7.3 de la Directiva 32/2013 sobre procedimientos, pues establece que *“los Estados miembros garantizarán que el menor tenga derecho a formular una solicitud de protección internacional bien en su propio nombre, bien a través de sus padres u otros familiares adultos, o de un adulto responsable de él, o a través de un representante”*.

En primer lugar, los niños y niñas no acompañadas que están dentro del sistema de protección tienen un acceso al procedimiento de asilo muy restringido. El número de solicitudes de protección internacional en 2017 fue de

⁵⁵ Artículo 4 del 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 de la condición de refugiado, modificada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo.



21 solicitudes⁵⁶ y de 77 solicitudes en 2018⁵⁷, mientras que se identificaron 2.345 niños y niñas no acompañados que llegaron en 2017 a nuestras costas españolas, figurando inscritos en el Registro de MENA 6.414 niños y niñas no acompañados a fecha de 31 de diciembre de 2017⁵⁸.

Estas cifras nos muestran que en la práctica los niños y niñas no están accediendo al sistema de protección internacional una vez han entrado en el sistema de protección de menores. E incluso que, una vez que acceden al procedimiento de asilo, no acceden al sistema de acogida e integración al que tienen acceso.

Esta falta de acceso al procedimiento de asilo está muy relacionada con la falta de recursos especializados para niños y niñas no acompañados solicitantes de protección internacional que aborden estas realidades. Recursos donde sean informados adecuadamente de la posibilidad de solicitar protección internacional, reciban.

En este sentido, respecto a los niños y niñas no acompañados, la LdA establece en su artículo 48.2 que, si en el momento de determinar su edad se *trata de una persona menor de edad, el Ministerio Fiscal lo pondrá a disposición de los servicios competentes de protección de menores*. Esto, en la práctica, elimina directamente cualquier posibilidad de garantizar medidas concretas de protección en atención a las necesidades específicas que presente por ser niño o niña no acompañada y solicitante de protección internacional, puesto que impide la interrelación de sistemas de protección.

Es decir, al no haber recursos específicos diseñados para acoger y atender a niñas y niños refugiados que llegan solos a nuestro país, donde reciban asistencia psicológica, así como asesoramiento legal y social⁵⁹, estos niños y niñas deberán ser acogidos en el sistema de protección de menores, el cual no está preparado para responder a sus necesidades. Éstas son muy concretas y delicadas, pues estamos hablando de niños y niñas que huyen de la guerra, la persecución, las redes de tráfico de personas, etc.

En España tenemos la concepción equivocada de que el sistema de protección a la infancia es suficiente para proteger a los niños y niñas.

Informante clave, ONG.

⁵⁶ OFICINA DE ASILO Y REFUGIO, (2017), *Asilo en cifras*, p. 66. Disponible en este [enlace](#).

⁵⁷ OFICINA DE ASILO Y REFUGIO, (2018), *Asilo en cifras*, pp. 71 y 72. Disponible en este [enlace](#).

⁵⁸ "Al igual que en otros años no se disponen de datos cuantitativos sobre los menores que se han introducido en España a través de Ceuta y Melilla, superando la frontera ocultos en vehículo de motor o por otras vías, como paso previo a embarcarse como polizones en buques con dirección a la Península. Además, hay un total de 1.293 menores, 95 niñas y 1.198 niños, que figuran como «en fuga» lo que significa que existe constancia de que en un momento han estado en contacto con un servicio de protección y lo han abandonado, ignorándose su paradero actual." FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, 2018, Memoria, pp. 625 y 626. Disponible en este [enlace](#).

⁵⁹ UNICEF, (2019) *Los derechos de los niños y niñas migrantes no acompañados en la frontera sur española*, p. 19. Disponible en este [enlace](#).



Además, el apartado tercero del mismo artículo 48 de la LyA establece que la única medida que se adoptará en caso de ser una niña o niño no acompañado solicitante de protección internacional será asistirle *con respecto al examen de la solicitud de protección internacional*. Es decir, no se ofrece ni garantiza una atención interdisciplinar y holística, olvidándonos de que las personas somos un conjunto de realidades diversas y no compartimentos estancos.

Adicionalmente, este acceso también se ve condicionado porque todavía existe “cierta resistencia a la hora de permitir que los niños y niñas no acompañados presenten una solicitud de protección internacional en su propio nombre”⁶⁰. Por lo tanto, deben ser acompañados/as por un tutor legal para solicitar protección internacional, lo que en determinadas Comunidades Autónomas es un hándicap por la existencia de niñas y niños que no están tutelados por la Comunidad correspondiente.

En segundo lugar, las niñas y niños separados, es decir, aquellos que viajan con un familiar (primo, hermano, tíos...), pero a los que se les impide acceder a la solicitud de asilo porque no están acompañados/as de su tutor legal que ratifique esa solicitud. En estos casos el acceso es muy desigual permitiendo en algunos casos la formalización de la solicitud por el niño o niña y que posteriormente se complete su capacidad de obrar. Pero, por el contrario, “impidiendo completamente en otros casos si quiera la formalización de la misma”⁶¹.

En tercer lugar y último lugar, la infancia acompañada de sus familiares no accede al sistema de asilo en su propio nombre, sino que acceden como una extensión de la solicitud de sus familiares. Pues, como veremos más adelante, la formalización de la solicitud a través de la entrevista personal sólo se centra en los familiares a los que están a cargo.

De conformidad con la normativa nacional e internacional, así como con las recomendaciones del Defensor del Pueblo⁶² en esta materia, la minoría de edad de las personas no puede suponer un impedimento para la formalización de la solicitud de asilo y, por lo tanto, deberían establecerse mecanismos que aseguren el acceso de estos niños y niñas a la solicitud de protección internacional.

⁶⁰ Entrevista a Informante clave, autoridad.

⁶¹ Entrevista a informante clave, ONG.

⁶² Recomendación del 29/05/2017 del Defensor del Pueblo, “Protección internacional a menores no acompañados. Garantizar la formalización de solicitudes de protección internacional a los menores solos, aunque no tengan representante legal.” Disponible en este [enlace](#).



Víctimas de trata solicitantes de asilo

La dificultad para acceder al procedimiento de asilo de forma rápida y eficaz también se da con las personas víctimas de trata. En estos casos, el Protocolo Marco no recoge el derecho de las víctimas de trata de ser informadas sobre su posibilidad de solicitar asilo y, de hecho, han sido muy pocos los expedientes de asilo donde se han identificado formalmente víctimas de trata, aunque hubiera indicios para ello⁶³.

Además, la realidad se impone y la persecución que sufren en el país de origen, motivo por el cual tuvieron que huir, se prolonga en el tránsito y en el país de destino a través de las redes de trata. Es por ello por lo que su protección debe individualizarse y atenderse debidamente de conformidad con las intersecciones que presentan sus realidades. Del mismo modo que la protección de las víctimas de trata no puede depender de la persecución del delito.

La protección de las víctimas está íntimamente relacionada con la persecución del delito y eso las deja siempre en una situación de investigadas.

Informante clave, ONG.

Población LGTBI+

Respecto a la población LGTBI+, el acceso al procedimiento se encuentra condicionado por la propia identificación de sus necesidades de protección internacional, tal y como explicamos en el capítulo de identificación. Actualmente, este es uno de los retos del sistema de asilo, pues todavía es necesario visibilizar que la orientación e identidad de género son en sí mismo un motivo de protección internacional.

En este sentido, el acceso en muchas ocasiones se ve frustrado porque no se percibe la intersección del conjunto de rasgos identitarios que conforman las personas, en este caso, las personas LGTBI+ solicitantes de asilo.

Consecuentemente, la identificación en el acceso tiene que pivotar en una mirada transcultural y de género, tratando de entender las situaciones que han podido vivir en su país de origen, durante el trayecto y a las que se enfrentan en la sociedad de acogida.

⁶³ SANTOS OLMEDA, B. (2019), *Las víctimas de trata en España: el sistema de acogida de protección internacional*, Anuario CIDOB de la Inmigración 2019 (noviembre de 2019), p. 156. Disponible en este [enlace](#).



D) LA ENTREVISTA

Una vez que la persona ha manifestado su voluntad de solicitar asilo, esta será entrevistada de forma individual por personal de la autoridad decisoria (art. 17.4 LdA y 14 de la Directiva 32/2013) que en el caso español es el Ministerio del Interior y, de ser necesario, será asistida de intérprete. La persona entrevistadora no deberá llevar uniforme militar ni de las fuerzas del orden (art. 15.3.d) de la Directiva 32/2013)

Así mismo, tendrá derecho a asistencia letrada durante la realización de la entrevista. La asistencia letrada no es obligatoria, salvo en el caso de solicitudes formuladas en frontera o en un Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) en cuyo caso sí es preceptiva la asistencia de abogado/a. Una vez finalizada la entrevista, la persona solicitante recibirá el “resguardo de solicitud de protección internacional”, o la conocida como “tarjeta blanca”, que constituye la formalización de la solicitud de asilo.

De acuerdo con la EASO⁶⁴, en la entrevista se pueden distinguir cinco fases, a saber: la apertura, el desarrollo de la entrevista, el contenido de la misma, el cierre y la grabación. En todas y cada una de las fases mencionadas, se deben cumplir las garantías o estándares mínimos de calidad que establece la [Directiva 32/2013](#) sobre procedimientos en los artículos 14 y siguientes. De esta forma, se asegurará la protección de las necesidades específicas de las personas solicitantes de asilo, así como se garantizará la calidad del propio procedimiento.

En España, además, en el caso de que la OAR considere que no hay información suficiente para elevar el caso a la CIAR, podrá llamar a la persona solicitante para realizar una segunda entrevista y así completar la primera (art. 17.8 LdA).

Siendo esto un elemento que otorga garantías al procedimiento, en la práctica las segundas entrevistas se realizan en un 10 o un 15 por ciento de los casos, a pesar de la consecuencia que puede tener esto para la resolución de la solicitud⁶⁵.

Por eso al principio nos denegaron, porque faltaba mucha información y no querían hacer otra entrevista para completar la información o para corregir lo que habían interpretado mal.

Mujer joven beneficiaria de protección internacional

⁶⁴ EASO, (2019) *Quality Assurance Tool. Examining the application for international protection. Personal interview, First-instance decision*, pp. 8 y 9. Disponible en el siguiente [enlace](#).

⁶⁵ Según la información recibida mediante entrevistas con informantes clave, para la OAR esto sucede en un 10% de los casos y para el ACNUR esta cifra representa el 1% de los casos.



Lugar de la entrevista

La entrevista personal es el momento en el que las personas solicitantes tienen la posibilidad de contar su historia en un espacio seguro. Es por ello por lo que deberá realizarse allí donde pueda garantizarse de forma adecuada la confidencialidad de la información (art. 15 Directiva 32/2013 sobre procedimientos). En este sentido, tras las diferentes entrevistas realizadas durante la investigación, una de las conclusiones que extraemos es que las dependencias utilizadas para las mismas no son adecuadas y no garantizan esa confidencialidad.

Para mí fue una tortura y un calvario volver a recordar y hacer que una persona [el entrevistador] sea sensible. Era en una jefatura de policía de Aluche, había ruido y gente por todos los lados y nosotros así en el cubículo con el abogado y el policía.

Solicitante de protección internacional, LGTBI+.

La situación, sobre todo en puertos y aeropuertos, es muy precaria tanto para las personas solicitantes de asilo, como para los/as agentes de policía que se encuentran realizando estas entrevistas⁶⁶.

Con la policía la entrevista fue como media hora. Cuando hice la entrevista con mi abogada sí que estuve en una sala cerrada y ahí me pude explayar muy bien. Cuando hay más privacidad dices cómo te sientes, te explayas más, cuentas más detalles.

Solicitante de protección internacional, LGTBI+⁶⁷

Entrevistador/a

En España, las entrevistas deben de hacerse por personal de la Oficina de Asilo y Refugio⁶⁸ como autoridad decisoria: organismo encargado del examen

⁶⁶ Entrevista a informantes clave: ONG y personas solicitantes.

⁶⁷ Información recabada a través de la realización de un Focus Group.

⁶⁸ El artículo 14 de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (texto refundido) establece que *las entrevistas sobre el fondo de una solicitud de protección internacional se llevarán siempre a cabo por parte del personal de la autoridad decisoria*. Sin embargo, señala también que en el caso de que se haga imposible, *los Estados miembros podrán disponer que el personal de otra autoridad intervenga temporalmente en la celebración de esas entrevistas*. En el caso español la realización de las entrevistas por personal de otra autoridad se ha convertido en una situación habitual y



de las solicitudes. No necesariamente tiene que ser policía, pero en la práctica es lo más habitual. Este es otro de los retos que existen actualmente en el sistema español de asilo⁶⁹ pues la persona que resuelve sobre el expediente de asilo lo hace sin haber visto a la persona solicitante y eso, en la práctica, deshumaniza y entorpece la labor de todos los agentes implicados.

En este sentido, la persona que realiza la entrevista deberá tener *un conocimiento general sobre los problemas que puedan afectar negativamente a la capacidad del solicitante de mantener una entrevista, como síntomas de que el solicitante haya podido ser torturado en el pasado* (art. 14 Directiva 32/2013 sobre procedimientos).

Tal y como expresa la EASO, es muy importante el lenguaje y las técnicas utilizadas en la entrevista, pues deberán adecuarse a las necesidades de protección que presente la persona en virtud de su edad, orientación e identidad sexual, diversidad funcional, etc. (art. 15.3 Directiva 32/2013 sobre procedimientos y art. 17.5 LdA).⁷⁰

Respecto a la orientación e identidad sexual de la persona solicitantes de asilo, requiere de especial atención el lenguaje a utilizar o las preguntas a formular en la entrevista, así como el sexo de la persona que realiza la entrevista.

Por una parte, es imprescindible tener presente las persecuciones a las que se han podido enfrentar en su país de origen y, consecuentemente, tal y como expresa el ACNUR y la Fundación Abogacía Española, *es necesario formular cuestiones abiertas sobre sentimientos de vergüenza, estigmatización, soledad, relaciones, diferenciación y soledad. Así como no realizar en ninguna circunstancia cuestiones intrusivas sobre la vida sexual de la persona. Ni tampoco exigir exámenes médicos como medios probatorios*⁷¹.

Por otra parte, el art. 15.3 b de la Directiva 32/2013 sobre procedimientos prevé la posibilidad de que la persona solicitante elija el sexo del entrevistador/a, cuestión que en determinados casos puede favorecer que la persona solicitante de asilo se encuentre más cómoda.

sistemática: funcionarios de policía nacional, funcionarios de las oficinas de extranjeros o funcionarios de centros penitenciarios. En estos casos no siempre existe la formación especializada, adecuada y permanente que exige el artículo 15.3 a) de la Directiva que garantice el enfoque transcultural, de género, de orientación sexual, de identidad de género o de vulnerabilidad y que ya establecía el Reglamento UE nº 439/2010. En su informe "El asilo en España: la protección internacional y los recursos del sistema de acogida" (2016), el Defensor del Pueblo ya señalaba la importancia de mejorar la "fiabilidad" de la entrevista. p. 33. Disponible en este [enlace](#).

⁶⁹ Entrevista con informante clave, ONG.

⁷⁰ EASO, (2019) *Quality Assurance Tool. Examining the application for international protection. Personal interview, First-instance decision*, Standards 5, 6 y 7, p. 6. Disponible en este [enlace](#).

⁷¹ ACNUR y FUNDACIÓN ABOGACÍA (2019), *La protección internacional de los solicitantes de asilo. Guía práctica para la abogacía*. pp. 52 y 53. Disponible en este [enlace](#).



A mí me hizo la entrevista un hombre y me hubiese gustado más que fuese una mujer. Además, casi todos los términos utilizados en la entrevista fueron homofóbicos, me trataba siempre en masculino.

Persona LGTBI+ solicitante de protección internacional

Durante la entrevista, la persona que lleva a cabo la misma deberá ser capaz de recabar información acerca de la persecución sufrida por la persona solicitante en el país de origen⁷² tratando de generar el mínimo daño posible y teniendo en cuenta las necesidades específicas de protección identificadas previamente⁷³ o aquellas que pudiera detectar gracias a la formación recibida⁷⁴.

En este sentido, la actualización de la información de país de origen respecto a la población LGTBI+ es de gran importancia. Para ello, la EASO ha publicado una [Guía práctica](#) que sirve de apoyo para la investigación de la situación de las personas lesbianas, gays y bisexuales en sus países de origen⁷⁵.

Intérprete

Los servicios de interpretación deberán tener en cuenta las diferentes necesidades que presenten las personas solicitantes, en cuanto al idioma y al lenguaje utilizado. Una buena comunicación y comprensión de la información hará que las personas solicitantes puedan ejercer mejor sus derechos.

Para que esa comunicación entre las personas presentes en la entrevista sea la adecuada, se deberá garantizar la presencia de un o una intérprete que, si así se solicita por parte de la persona entrevistada, deberá ser del mismo sexo que la persona solicitante (art. 15.3 c) Directiva 32/2013 sobre procedimientos).

Aunque la comunicación deberá mantenerse en la lengua que prefiera la persona solicitante (art. 15.3 c) Directiva 32/2013 sobre procedimientos), en muchos casos no sucede así, “generando serios problemas a la hora de comunicarse”⁷⁶.

⁷² Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (texto refundido).

⁷³ Esa identificación de necesidades se refleja a través de un formulario que recibe la OAR donde los colectivos vulnerables identificados son únicamente los niños/as extranjeros no acompañados, dando la posibilidad de que se identifique en observaciones otro tipo de necesidad de protección.

⁷⁴ “Son varios los organismos, como el ACNUR, que han impartido formación a los instructores sobre género, identidad de género y orientación sexual.” DEFENSOR DEL PUEBLO, (2016), *El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*, p. 81. Disponible en este [enlace](#).

⁷⁵ EASO (2015), *Investigación de la situación de las personas lesbianas, gays y bisexuales (LGB) en los países de origen*. Disponible en este [enlace](#).

⁷⁶ Entrevista a informante clave, solicitante de protección internacional.



Mi madre no habla español y nosotros somos de Irak, entonces trajeron un traductor de Marruecos y si no habla el árabe básico, no entendemos el 100% de lo que dicen. Y para nosotros fue difícil ver a nuestra madre perdida, porque con nosotros no hablaron.

Mujer joven beneficiaria de protección internacional

En este sentido, los casos de personas solicitantes de asilo por motivos de género presentan una dificultad adicional respecto a intérpretes del mismo país de origen. En estas situaciones, los estereotipos de género pueden transmitirse a través de la propia interpretación y traducción de las entrevistas. Incluso, la presencia de este elemento puede provocar un fuerte bloqueo en la persona solicitante a la hora de exponer y expresar su situación personal.

Actualmente, existe la obligación de que los y las intérpretes cuenten con una formación especializada en derechos humanos, asilo y refugio, género, así como diversidad sexual y funcional, pero hasta el momento no podemos cerciorarnos de que esa formación se haya llevado a cabo⁷⁷.

Información

El acceso de las personas solicitantes de asilo a un procedimiento con las garantías adecuadas a sus necesidades está directamente relacionado con su previo acceso a la información sobre su posibilidad, en primer lugar, de solicitar protección internacional, independientemente del lugar por donde accedieran al territorio español⁷⁸, tal y como establece el artículo 17.3 LdA.

Si bien es cierto que hay personas que conocen cuáles son sus derechos dentro del sistema de asilo, hay que resaltar que estas son una gran minoría. La mayor parte de las personas solicitantes de asilo entrevistadas no eran conscientes de ser potenciales solicitantes, no conocían el procedimiento de asilo, ni las consecuencias del mismo.

Mi idea era irme a trabajar en hostelería. Luego fui conociendo a gente, me comentaron que con mi situación podía pedir asilo y poco a poco ya pedí asilo. Yo no tenía ni idea de que existía el asilo, yo solo quería venir a trabajar.

Persona LGTBI+ solicitante de protección internacional.

⁷⁷ Los servicios de interpretación se reciben a través de un contrato administrativo que mantienen el Ministerio del Interior con Ofilingua. Ese contrato administrativo requiere que los intérpretes estén formados en asilo y refugio, género, diversidad sexual y funcional. Sin embargo, es la propia empresa la que debe formar a los intérpretes.

⁷⁸ DEFENSOR DEL PUEBLO, (2016) *El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*, p. 50. Disponible en este [enlace](#).



Esa información no llega adecuadamente a las personas solicitantes debido a una multitud de causas entre las que se encuentran el idioma y el lenguaje utilizado para transmitirla, la falta de recursos materiales y humanos del personal que se encuentra en los puntos de acceso al territorio, así como una falta de capacitación y formación de ese personal para realizar una identificación adecuada de las necesidades específicas de protección. Tan importante es transmitir la información como asegurarse de que la persona la ha entendido, y por ello es fundamental la formación, sensibilización y capacitación de las personas que intervienen en los puntos de acceso al territorio con las personas migrantes.

Esto, además de ser una obligación internacional (art. 6.1 y 12.1 Directiva 32/2013 sobre procedimientos), permite hacer una mejor identificación de necesidades específicas de protección y evitar revictimizaciones a lo largo del proceso.

Según el Defensor del Pueblo, es necesario adecuar la información a través de nuevas fórmulas para que la misma llegue a todas las personas, independientemente de que sean analfabetas, sean diversas funcionalmente, no conozcan el idioma etc. Además, considera imprescindible incluir una perspectiva de género, así como traducir la información a todos los idiomas necesarios⁷⁹.

Esta información deberá ser transmitida igualmente a los niños y las niñas como sujetos activos de la protección internacional y tienen derecho a la misma, independientemente de que vayan acompañados/as o no. Sin embargo, esto dista todavía mucho de la práctica habitual, ya que la información que reciben no es adecuada.

A los niños y niñas se le toman solo las huellas, pero no se les explica el procedimiento ni para qué sirven las huellas y eso también genera ansiedad en los niños.

Informante clave, ONG.

Contenido de la entrevista

Estas entrevistas son las que finalmente utiliza la OAR para admitir a trámite el expediente de asilo, sin embargo, no profundizan en el motivo de la persecución, sino que muchas veces se convierten en entrevistas rutinarias y estandarizadas que necesitan completarse con los informes de los abogados y abogadas de las entidades que acompañan a las personas solicitantes.

⁷⁹ DEFENSOR DEL PUEBLO, (2016) *El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*. p. 51. Disponible en este [enlace](#).



Ahora bien, la mayoría de las solicitudes de asilo se presentan por personas que no han sido asesoradas legalmente por un profesional y que tampoco van acompañadas, por lo que en la práctica supondrá que sus expedientes no serán ampliados con informes jurídicos ni psicológicos.

Desde mi experiencia hay muchísima más gente, que accede a la entrevista sin haber tenido un asesoramiento previo por ninguna organización que las personas que van asesoradas por organizaciones. Los números están ahí. Yo todas las semanas recibo entre 4 y 5 personas que ya tienen su entrevista de asilo formalizada y que no habían hablado con nadie.

Informante clave, ONG.

Tras las entrevistas formuladas durante el trabajo de campo, este fue uno de los impedimentos que la población LGTBI+ manifestó respecto a la entrevista personal. Normalmente “no se tiene en cuenta lo potente que es para las personas LGTBI+ el proceso de aceptación conocido como estrés gay”⁸⁰ (o el estrés de las minorías). Este estrés, que ocurre también con otros grupos oprimidos, no sucede ante una situación violenta o una agresión, sino que es un estado de estrés cuyas fuentes son permanentes, como pueden ser el estigma, el miedo al rechazo, la autovigilancia y los estados de alerta. Este proceso supone que, debido a estas razones, en determinadas ocasiones la persona “no ha exteriorizado esa vivencia y, al ser un elemento propio de la persona, se haya vivido siempre de forma interiorizada y oculta”⁸¹.

Tal y como expresa el ACNUR en sus directrices sobre protección internacional No.9⁸², *muchas personas LGTBI+ reprimen su orientación sexual y/o identidad de género para evitar las graves consecuencias de ser descubiertos, incluyendo el riesgo de incurrir en severas sanciones penales, allanamientos arbitrarios en las casas, discriminación, la desaprobación social o la exclusión de la familia.*

En estos casos, la propia exteriorización de la misma puede ocasionar bloqueos que provoquen que en la entrevista no se verbalice esta situación o, incluso, no se perciba por la persona solicitante como uno de los motivos que haya generado su persecución.

Esto supone que, en primer lugar, el momento de la entrevista de asilo sea esencial para identificar estas situaciones y, en segundo lugar, que para llevar

⁸⁰ Entrevista con persona LGTBI+ solicitante de protección internacional.

⁸¹ Entrevista con informante clave, autoridad.

⁸² ACNUR, Directrices sobre Protección Internacional No. 9: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y/o la identidad de género en el contexto del artículo 1A (2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y/o su Protocolo de 1967. Disponible en este [enlace](#).



a buen término esa identificación la entrevista debe realizarse en un espacio seguro donde los estereotipos intercedan minando la posibilidad de la persona a expresarse.

En la mayoría de las ocasiones las personas no lo han exteriorizado nunca, o no se aceptan como son o no se viven como algo positivo o algo sano. Y esto da lugar a que en las entrevistas no lo verbalicen como parte de su solicitud por vergüenza, desconocimiento, miedo etc.

Informante clave, autoridad.

Teniendo esto en cuenta, la ampliación de la entrevista se presenta como un trámite fundamental en la solicitud de asilo de personas LGTBI+, así como la coordinación entre los diferentes agentes que intervienen a lo largo del procedimiento. Un ejemplo de la necesidad de este trámite puede verse en las personas trans⁸³, pues muchas de ellas llegan a España y solicitan asilo, pero posteriormente, una vez han hecho la entrevista, entran en conocimiento de su propia identidad. Consecuentemente, “la posterior ampliación de información es un trámite esencial para resolver sobre su expediente de asilo de forma objetiva”⁸⁴.

Entrevistas a niños y niñas solicitantes de asilo

Los niños y niñas acompañados en ninguna de las ocasiones son entrevistados/as, ya que toda la entrevista se centra en los progenitores, presentándose como una extensión de ese núcleo familiar.

En estos casos, los niños y niñas tienen derecho a ser escuchados/as como parte de esa solicitud que también les involucra. Pues la información que pueden aportar arrojaría mucha luz sobre los casos, ya que la vivencia de la persecución y del proceso migratorio cambia radicalmente.

Los niños que tienen determinada madurez también pueden ser sujetos de PI individualmente. Si van acompañados se habla con los padres para detectar las necesidades de los niños. Pero no se habla con los niños y en muchas ocasiones la familia puede estar involucrada en situaciones muy graves como la trata, abusos... por eso hay que hablar e informar a los niños y niñas porque son titulares de derechos.

Informante clave, ONG.

⁸³ Bajo el término *trans* englobamos a personas transexuales, transgénero y personas no binarias.

⁸⁴ Entrevista informante clave, autoridad.



Además, hay que tener en cuenta que en muchas ocasiones los niños y niñas no comparten con sus padres determinadas experiencias y, consecuentemente, esa información no va a reflejarse en el expediente si no les preguntamos. Incluso, pueden darse situaciones de violencia o abusos dentro del mismo núcleo familiar que hay que identificar y abordar⁸⁵.

Nosotros no participamos en la entrevista. Esperamos fuera y mi madre salió súper triste porque no entendía muchas cosas. Fue muy rápida y encima eran vacaciones, el 30 de diciembre, así que fue muy rápido todo y ella no dijo todo lo que quería decir.

Mujer joven, beneficiaria de protección internacional.

E) CONDICIONES PARA UNA EVALUACIÓN ÁGIL Y DE CALIDAD DE LA SOLICITUD

Muchas veces el procedimiento de asilo se ve afectado por las demoras en la tramitación de las diferentes fases que lo constituyen. Tal es el caso del acceso al procedimiento que en muchas ocasiones se ve condicionado por la demora en los tiempos entre que se manifiesta la voluntad de solicitar asilo y se lleva a cabo la entrevista y, por lo tanto, la formalización de la misma.

Según el art. 6 de la Directiva 32/2013 sobre procedimientos ⁸⁶, el registro deberá hacerse automáticamente y la formalización de la solicitud se deberá tramitar lo antes posible una vez hecho ese registro. Sin embargo, en la ciudad de Madrid, el invierno del año pasado, se registraron los periodos más largos de espera que se habían registrado hasta la fecha.

Estos periodos de espera ascendían a 2 años desde que se solicitaba el asilo hasta que se volvía a citar a la persona para formalizar la solicitud. Situación durante la cual las personas solicitantes se quedaban en una situación de desamparo absoluto. Esto se agravó por la situación que se vivió en la Brigada Provincial de Aluche, donde las largas colas para acceder a esa cita obligaron a las personas a pernoctar en la calle en pleno invierno.⁸⁷

⁸⁵ UNICEF Y UNIVERSIDAD PONTIFICIA COMILLAS, (2016) *Acogida en España de los Niños Refugiados. Estudio sobre el Sistema de Acogida de personas refugiadas en España desde la perspectiva de los derechos de infancia*. p. 25. Disponible en este [enlace](#).

⁸⁶ Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (texto refundido)

⁸⁷ CEAR, “Carta abierta al Ministro de Interior: “El derecho de asilo no puede esperar”, 22 de noviembre de 2018. Disponible en el siguiente [enlace](#); EL PAIS, “Vuelva en diciembre de 2020: el mensaje de la policía a los solicitantes de asilo en Madrid”, 21 de noviembre de 2018. Disponible en el siguiente [enlace](#); MADRIDDIARIO, “Emplazados a finales de 2020 para poder solicitar asilo”, 21 de noviembre de 2018. Disponible en el siguiente [enlace](#).



“Mis padres se enteraron de que las colas eran muy largas. Y decidimos ir a las 4 de la mañana, otro día a las 3 hasta que decidimos quedarnos a dormir allí. La experiencia fue muy dura”.

Solicitante de protección internacional, menor de edad.

Evaluación ágil

Además de las demoras en el propio procedimiento, los tiempos de tramitación son muy importantes cuando se trata de colectivos en situación de vulnerabilidad. Tal y como explicamos anteriormente, el procedimiento a aplicar dependerá de dónde se haya solicitado asilo.

Pues bien, el procedimiento de urgencia, además de aplicarse en los puestos fronterizos, se aplicará también excepcionalmente en los supuestos previstos en el artículo 25.1 LdA. Entre estos supuestos se encuentran *las solicitudes que sean manifiestamente fundadas y las solicitudes de personas con necesidades específicas de protección, especialmente los menores no acompañados.*

Antes de continuar es importante hacer aquí una señalización. Tal y como mencionamos en la primera parte del informe, el art. 46.1 LdA establece el marco para definir el concepto de colectivos vulnerables dentro de la LdA. En este sentido, la propia Ley contempla determinadas situaciones donde se adoptarán medidas concretas y se ofrecerá un tratamiento diferenciado, cuando sea necesario, dentro del procedimiento de asilo a las personas en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, la tramitación de su solicitud de asilo no se hará por el procedimiento de urgencia, pues no se encuentra contemplado entre los supuestos del artículo 25 de la LdA.

En este sentido, es la Administración Pública la que valora si se debe adoptar ese tratamiento diferenciado en virtud de la situación de vulnerabilidad o no. Cuestión que el Defensor del Pueblo considera errónea al tratarse de un concepto jurídico indeterminado⁸⁸.

Pues bien, volviendo con los supuestos a los que se les aplicará el procedimiento de urgencia según el art. 25 LdA, será la Administración Pública también en estos casos la que aplique el procedimiento de urgencia cuando identifican a una persona con necesidades específicas de protección. La aplicación utilizada por la OAR para registrar las solicitudes de asilo solo registra dos colectivos como necesitados de protección específica que son la infancia y las personas víctimas de trata.

⁸⁸ DEFENSOR DEL PUEBLO, (2016) *El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*. p. 75. Disponible en este [enlace](#).



Sin embargo, de *motu proprio* y en cumplimiento del considerando 29 de la Directiva 32/2013 sobre procedimientos⁸⁹, instructores de la OAR tienen en cuenta las necesidades específicas de protección del colectivo LGTBI+, incluyéndolo así en el expediente de asilo.

A priori, la tramitación por el procedimiento de urgencia en estos casos se debe a la necesidad de agilizar los tiempos del procedimiento de asilo debido a la situación personal de vulnerabilidad⁹⁰. Ahora bien, en la práctica estos casos requieren que se amolden a los tiempos de recuperación de cada persona. Lo que significa que en algunas ocasiones se deberán acelerar los tiempos y en otras no.

Actualmente, estos tiempos no se están amoldando a las necesidades específicas de protección y, por lo tanto, no queda claro que la salvaguarda prevista en la ley para los niños y las niñas, para las personas víctimas de trata⁹¹ y para las personas LGTBI+ sea del todo garantista.

En determinados casos, como en las personas solicitantes LGTBI+, los tiempos son determinantes y por ello será imprescindible considerar el *impacto negativo que estas personas pueden llegar a experimentar a la hora de presentar sus solicitudes de protección internacional en un contexto de procedimientos acelerados, debido a la discriminación, el odio y la violencia que han podido sufrir o que temen en caso de volver a su país*⁹².

En este sentido, el ACNUR, en línea con las directivas de procedimiento de la UE, sigue sin considerar adecuado el procedimiento acelerado para determinados casos que presentan necesidades de protección muy concretas.

Consecuentemente, la OAR en los casos donde se ha identificado alguna necesidad específica de protección, en concreto con niños y niñas, personas víctimas de trata de seres humanos, y personas LGTBI+ procura postponer la instrucción del expediente, siempre que se hayan aportado informes que justifiquen esa necesidad, con el objetivo de darle a cada persona el tiempo necesario de acuerdo a sus necesidades específicas de protección.

⁸⁹ “Algunos solicitantes pueden necesitar garantías procedimentales especiales por razón, entre otros, de su edad, género, orientación sexual, identidad de género, discapacidad, enfermedad grave, enfermedad mental o consecuencias de torturas, violación u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual. Los Estados miembros deben esforzarse por identificar a los solicitantes que necesitan garantías procedimentales especiales antes de que se adopte la resolución en primera instancia. A estos solicitantes se les debe prestar el respaldo adecuado, incluyendo el tiempo necesario, a fin de crear las condiciones necesarias para que tengan efectivamente acceso a los procedimientos y puedan presentar los elementos necesarios para fundamentar su solicitud de protección internacional.” Considerando 29, Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (texto refundido).

⁹⁰ EASO (2019), *Guidance on asylum procedure: operational standards and indicators*. Standard 18. p. 14. Disponible en este [enlace](#).

⁹¹ FORUM RÉFUGIÉS-COSI, 2017, *Tracks: – Identification of trafficked asylum seekers’ special needs*. Disponible en este [enlace](#).

⁹² ACNUR y FUNDACIÓN ABOGACÍA (2019), *La protección internacional de los solicitantes de asilo. Guía práctica para la abogacía*. p. 51. Disponible en este [enlace](#).



Evaluación de calidad

En lo relativo a la calidad, las situaciones vividas por las personas solicitantes de asilo en diferentes puntos del país nos muestran que el [actual procedimiento de asilo](#) no cumple todavía con los estándares mínimos de calidad establecidos por la normativa nacional e internacional.

Pues bien, también se tienen que observar esos estándares mínimos de calidad en la evaluación de la solicitud de asilo. Uno de los elementos a tener en cuenta a la hora de analizar la solicitud de asilo es la credibilidad del relato personal, para lo que la EASO ha publicado también una [Guía práctica](#).

De conformidad con el artículo 26.2 LdA, para que la resolución del expediente sea favorable bastará con que haya indicios suficientes de persecución o de daños graves. Ahora bien, para la valoración de esa persecución será imprescindible tener en cuenta la credibilidad del relato o de las declaraciones, así como de las pruebas que presenten las partes, aunque no sea el único elemento que se tendrá en cuenta.

Hay que tener en cuenta que nos encontramos ante un procedimiento administrativo donde, aunque decida la OAR, la carga de la prueba recae sobre ambas partes, por lo que los/as instructores/as deberán ser también proactivos a la hora de aportar y valorar las pruebas.

Informante clave, ONG.

La evaluación que la CIAR hace de esa credibilidad nunca podrá basarse en estereotipos ni en prejuicios de ningún tipo. De hecho, la EASO ha establecido que esa credibilidad *se establece cuando el solicitante ha presentado una solicitud coherente y verosímil, que no contradice hechos de conocimiento público y que, por lo tanto, en su conjunto, puede resultar creíble*⁹³.

Se presenta en estos casos uno de los mayores retos a abordar desde el punto de vista de la formación⁹⁴ de los y las instructores de la OAR y de la CIAR. Pues en muchos casos la falta de capacitación especializada impedirá que puedan resolverse las solicitudes sin caer en estereotipos. Existen todavía algunas discrepancias entre el criterio que sigue la CIAR y el del ACNUR para resolver determinados casos relacionados con la evaluación de la minoría de edad, los casos LGTBI+ y los casos de violencia de género.

⁹³ EASO (2018), *Valoración de las pruebas y de la credibilidad en el marco del Sistema Europeo Común de Asilo*, p. 21. Disponible en este [enlace](#).

⁹⁴ ECRE, *Asylum Information Database, Country report: SPAIN*, Publicado el 31 de diciembre de 2018, p. 46. Disponible en este [enlace](#).



Se parte de la creencia de que todos los procesos son iguales y no se tiene en cuenta que la diversidad es más diversa de lo que pensamos. Existen numerosos estereotipos que están muy presentes y que deberían abordarse con guías y formaciones.

Informante clave, ONG.

En este sentido, es importante hacer mención a la evaluación de la credibilidad de las solicitudes de asilo por orientación o identidad sexual o por cuestiones de género, pues se trata de una cuestión muy delicada a la hora de valorar.

Según el Defensor del Pueblo⁹⁵, la evaluación de la credibilidad en estas solicitudes no podrá sostenerse en preguntas que *atenten contra el derecho a la intimidad de la persona o que se consideren improcedentes*, ni en interrogatorios basados únicamente en conceptos estereotipados relativos a la población homosexual.

Es por ello por lo que esa valoración deberá centrarse solamente en si el solicitante es creíble o no y en si su versión es coherente y verosímil. De lo contrario se podrían estar vulnerando otros derechos reconocidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Además, el análisis de estas solicitudes desde una perspectiva de género aporta un enfoque esencial a su credibilidad. En este sentido, es interesante el análisis que realiza ACCEM⁹⁶ sobre cómo la Ley de asilo *no articula el género como un elemento vertebrador que permite la interacción con el resto de los componentes de la definición de persona refugiada*, sino que *se ha visibilizado de un modo esencialista, provocando que los casos de mujeres solicitantes de protección internacional se asimilen como casos de mujeres, sin valorar la dimensión de género en su totalidad*. Asimismo, el ACNUR analiza cómo determinadas prácticas que generalmente no supondrían en sí mismas la persecución, desde una perspectiva de género sí lo son⁹⁷.

⁹⁵ DEFENSOR DEL PUEBLO (2016), *El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*, p. 82. Disponible en este [enlace](#).

⁹⁶ ACCEM (2018) “*La situación de las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas lgtbi*”, p. 116. Disponible en este [enlace](#).

⁹⁷ Es el caso de la imposición de una pena severa a mujeres que, al violar la ley, transgreden las costumbres o valores sociales, podría equivaler a persecución. O como, por ejemplo, las leyes o políticas cuyos objetivos sean justificables, pero cuyos los métodos de implementación tengan consecuencias de carácter severamente lesivo para la persona afectada. Es el caso de las políticas de planificación familiar en determinados países, pero que se han implementado a través del aborto provocado o la esterilización forzosa. En esos casos se reconoce el carácter abusivo de esas prácticas y, por lo tanto, persecutorio. En relación con esto, la propia penalización de la homosexualidad es considerada en sí misma un acto de persecución. Ahora bien, incluso cuando no está penalizada, se considerarán también como persecución aquellas situaciones en las que el Estado condone o tolere las prácticas discriminatorias o los perjuicios perpetrados en su contra, o en las que el Estado no esté en capacidad de brindar protección eficaz contra tales perjuicios. ACNUR (2002), DIRECTRICES SOBRE PROTECCIÓN INTERNACIONAL: La persecución por motivos de género en el contexto del Artículo 1 A (2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967. pp. 4 y 5. Disponible en este [enlace](#).



2.2. NECESIDADES EN EL PROCESO DE ACOGIDA

A) LA PRESTACIÓN DE LAS CONDICIONES DE ACOGIDA EN ESPAÑA

Las condiciones de acogida de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional se encuentran recogidas en la [LdA de 2009](#). Concretamente, en el Capítulo III donde se recogen las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo; en el artículo 36 que hace referencia a las consecuencias del reconocimiento de la protección; y, por último, en el Título V en el que se contempla la necesidad de tener en cuenta la situación específica de niños y niñas, así como de otras personas vulnerables.

Sin embargo, las garantías relativas a las necesidades específicas de protección, así como los derechos sociales de las personas solicitantes de asilo, su acogida y la posibilidad de que se les conceda autorización para trabajar, necesitan de un desarrollo reglamentario que no acaba de llegar y que tiene importantes implicaciones en la práctica⁹⁸. Entre ellas, la ausencia de una base jurídica para el establecimiento de los **mecanismos de supervisión y control** de la transparencia en la toma de decisiones dentro del sistema y del cumplimiento por parte de la autoridad de acogida competente⁹⁹, en este caso la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria (DGAH) del MITRAMISS¹⁰⁰.

Hay un problema de falta de herramientas, no tenemos reglamento de la ley de asilo, todo se está rigiendo por un manual de acceso que se va modificando para modular la oferta y la demanda, no para satisfacer las necesidades de protección.

Informante clave, ONG

En España, a diferencia del resto de los Estados miembros de la Unión Europea¹⁰¹, la estrategia de la acogida de personas en el marco de la

⁹⁸ SOLANES CORELLA, A., (2014) "Derechos humanos y asilo: sobre las deficiencias del SECA y la regulación jurídica española", en *Anuario Facultad de Derecho*, Universidad de Alcalá VII, p. 186. Disponible en este [enlace](#).

⁹⁹ WOLFFHARDT, A., CONTE, C. y HUDDLESTON, T. *The European benchmark for refugee integration: A comparative analysis of the national integration evaluation mechanism in 14 EU countries*, publicado por el NIEM en 2019. Disponible en este [enlace](#)

¹⁰⁰ Real Decreto 903/2018, de 20 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. BOE nº 176, de 21 de julio de 2018.

¹⁰¹ AGENCIA EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS, *Current migration situation in the EU: Oversight of reception facilities*, publicado en septiembre de 2017. Disponible en este [enlace](#).



protección internacional se materializa en un Sistema de acogida de protección internacional que se organiza según las indicaciones contenidas en los [Manuales comunes de Gestión y Procedimientos de Protección Internacional](#)¹⁰², que en la actualidad son fundamentalmente el [Manual de gestión del sistema de acogida de protección internacional de 2018](#), los procedimientos de gestión de plazas y ayudas, y los manuales de la aplicación informática SIRIA.

Según la LdA, el acceso al sistema viene determinado por la carencia de recursos económicos. Pero a diferencia de otros países como, por ejemplo, Reino Unido, el sistema de acogida español no discrimina entre la condición de personas beneficiarias y de solicitantes de protección internacional, lo que significa que tanto quienes han recibido una forma de protección internacional como quienes la han solicitado y están a la espera de resolución gozan del derecho y acceso a servicios, y prestaciones substancialmente equiparables¹⁰³.

La metodología de la intervención del Sistema de Acogida de Protección Internacional (SAPI) se basa en la planificación de itinerarios por fases, en función del grado de autonomía que vayan adquiriendo las personas destinatarias de las actuaciones: la Fase de Primera Acogida, la Fase de Acogida en el Centro; y por último, la Fase de Preparación para la Autonomía.

El tiempo máximo fijado para el itinerario será de 18 meses para todas las personas destinatarias, que se podrá extender hasta los 24 meses en el caso de personas vulnerables.

El sistema español combina una red de centros estatales y otros dispositivos gestionados por ONGs, y cuenta con un total de 8.946 plazas de acogida. En primer lugar, la red de centros estatales tiene capacidad para un total de 416 personas y está formada por los Centros de acogida de refugiados y los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETIS) ubicados en Ceuta y Melilla. Todos ellos son recursos concebidos como centros de primera acogida para proporcionar a los solicitantes de protección internacional asistencia social básica. Por otra parte, los gestionadas por las ONG pueden acoger a un total de 8.530 personas y están subvencionados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social con el fin de también proporcionar alojamiento, atención psicológica, atención educativa, orientación laboral y ayuda financiera a solicitantes de asilo y refugiados¹⁰⁴.

Solo comparar el número de plazas con las 107.542 solicitudes de asilo presentadas en noviembre de 2019 según la [Oficina de Asilo y Refugio](#) del

¹⁰² Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (2018), *Sistema de Acogida de Protección Internacional. Manual de gestión*. Disponible en este [enlace](#).

¹⁰³ CIDOB, PASETTI, F. y SÁNCHEZ-MONTIJANO, E. *Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacional informe nacional para España, NIEM 2018*. Publicado en marzo de 2019, p. 18. Disponible en este [enlace](#)

¹⁰⁴ La cifra corresponde al Mapa del Sistema de Acogida del Sistema de Protección Internacional a fecha de mayo de 2019. Información facilitada por informante clave, ONG.



Ministerio del Interior¹⁰⁵, se pone claramente que el porcentaje de personas atendidas por el Sistema de acogida es muy pequeño. Se podría estimar que apenas un 10%.

Dado el limitado número de plazas, una de los retos más importantes del sistema de acogida español es garantizar los derechos y beneficios de la acogida a todas aquellas personas que solicitan protección internacional en España y que no disponen de recursos suficientes.

La otra gran [limitación](#) es que el acceso al sistema de acogida está vinculado a la realización de la entrevista, que es el trámite exigido por las autoridades españolas para la formalización de la solicitud de protección internacional. Para solucionar esta situación, las autoridades han decidido habilitar el Resguardo de Presentación de Solicitud de Protección Internacional como documento que autoriza a permanecer a las personas en esta situación en España, da acceso al sistema de acogida y protege contra la devolución. Sin embargo, el intento de dar apoyo a las personas que están en esta situación por parte de la Administración está resultando claramente insuficiente, ya que en el mejor de los casos están siendo atendidas en recursos para personas sin hogar, parroquias, y otras redes de hospitalidad; y en el peor de los casos están durmiendo en la calle.

Nunca pensé que íbamos a vivir la situación de tener a familias viviendo en calle con los niños.

Informante clave, ONG

B) IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES PARTICULARES Y LA DERIVACIÓN DENTRO DEL SISTEMA DE ACOGIDA

La identificación de necesidades específicas de protección, como se indica en el apartado dedicado a estos mecanismos, se puede llevar a cabo en cualquier momento. Dentro del sistema de acogida, son las entidades a cargo de la Primera Acogida las responsables de valorar la situación de vulnerabilidad y necesidades particulares de acogida de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional mediante la elaboración de un informe social.

La derivación dentro del sistema corresponde a la UTS que es la unidad del MITRAMISS responsable de la evaluación y asignación de la plaza de acogida, y se encuentra ubicada en la OAR del Ministerio del Interior.

¹⁰⁵ OFICINA DE ASILO Y REFUGIO DEL MINISTERIO DEL INTERIOR, AVANCE de solicitudes y propuestas de resolución de protección internacional Datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 30 de noviembre de 2019.



En este contexto, la falta de medios y herramientas por parte de la UTS para llevar a cabo esta evaluación es uno de los principales retos del sistema de acogida, ya que, por ejemplo, la base de datos SIRIA, que recoge el historial de cada una de las personas solicitantes de asilo acogidas, no dispone de ningún campo en el que se pueda incluir información relativa a vulnerabilidades específicas por considerarse confidencial¹⁰⁶.

Para solucionar estos problemas de coordinación, en el caso de las víctimas de trata, el MITRAMISS cuenta con un Protocolo para la detección, protección y derivación de posibles casos de trata de seres humanos con fines de explotación sexual desde la UTS así como dentro de la red de Centros de Migraciones de la Secretaría de Estado de Migraciones, que incluye como hemos visto, los CAR y los CETI así como en los recursos gestionados por entidades subvencionadas¹⁰⁷.

Hago informes del daño que sufren, que van viviendo y eso lo aportamos al expediente. Tanto en la solicitud, como dentro del SAI siento que los informes que apporto se tienen en cuenta.

Informante clave, ONG.

No obstante, tanto en el caso de las víctimas de trata como en el del resto de colectivos estudiados, el limitado número de plazas de acogida para personas con necesidades específicas sigue siendo un obstáculo determinante a la hora de garantizar las condiciones de vida que estas personas necesitan.

Los informes se usan para valorar la solicitud de asilo, pero no tienen mucha eficacia para ver dónde situar a la persona. Es decir, si yo digo que tiene que ir a un piso de salud mental, se tiene en cuenta, pero yo no te puedo decir muchas cosas porque no hay muchas opciones. Puedo decir que se quede en Madrid porque tiene redes y va a afectar a su proceso, o que vaya a un recurso, pero eso en casos muy vulnerables.

Informante clave, ONG.

¹⁰⁶ SANTOS OLMEDA, B. (2019) "Las víctimas de trata en España: el sistema de acogida de protección internacional" Anuario CIDOB de la Inmigración 2019 (noviembre de 2019), p. 158. Disponible en este [enlace](#)

¹⁰⁷ SANTOS OLMEDA, B. (2019) "Las víctimas de trata en España: el sistema de acogida de protección internacional" Anuario CIDOB de la Inmigración 2019 (noviembre de 2019), p. 157. Disponible en este [enlace](#)



C) GARANTÍAS PARA UNAS CONDICIONES DE VIDA ADECUADAS PARA LAS PERSONAS SOLICITANTES Y BENEFICIARIAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

La [Directiva de condiciones de acogida de 2013 \(refundida\)](#) especifica en su considerando 11 que “deben establecerse unas normas mínimas sobre la acogida de los solicitantes de asilo, que sean suficientes para garantizarles un nivel de vida digno y unas condiciones de vida comparables en todos los Estados miembros”. La EASO¹⁰⁸ cuenta con una [guía](#) para ayudar a los Estados miembros a aplicar las disposiciones clave de la Directiva de acogida. Esta guía recoge una serie de estándares operativos e indicadores que facilitan evaluar si se garantizan o no dichas condiciones de vida: alojamiento; alimentación; ropa y productos no alimentarios; asignación para gastos diarios; atención sanitaria; suministro de información y asesoramiento; identificación, evaluación y respuesta a las necesidades particulares; y formación del personal.

Durante los últimos años, organizaciones como [UNICEF](#), [CIDOB](#), [PROVIVIENDA](#) y hasta el [Defensor del Pueblo](#) han llevado a cabo informes donde se evalúa el sistema de acogida en España; algunos de ellos con títulos tan ilustrativos como [un sistema de acogida poco acogedor](#) o [¿acoger sin integrar?](#)

Por ello, a la hora de abordar la calidad de vida de la infancia, las personas LGTBI+ y las víctimas de trata en el sistema de asilo, hemos decidido abordar el bienestar también desde su noción subjetiva.

El [concepto bienestar subjetivo](#) trasciende la mera noción de “bienestar medible” ya que no necesariamente es cuantitativo por definición¹⁰⁹. El estudio de la calidad de vida vinculado a este concepto incorpora medidas psicosociales de la realidad, como por ejemplo percepciones y evaluaciones sociales relacionadas con las condiciones de vida de las personas, y que pueden incluir aspectos tan delicados de medir como son los sentimientos de felicidad, satisfacción, etc.¹¹⁰. No obstante, tanto los aspectos afectivos-emocionales como los cognitivos-valorativos¹¹¹ aportan una información muy rica sobre lo que funciona y lo que no para mejorar la vida de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional en España.

Partiendo de esta premisa y tomando como referencia los indicadores sobre condiciones de acogida de la EASO se han identificado los siguientes ámbitos

¹⁰⁸ EASO (2016), *Guidance on asylum procedure: operational standards and indicators*. Disponible en este [enlace](#).

¹⁰⁹ GARCÍA MARTÍN, M.A. (2002), “Bienestar subjetivo”, *Escritos de Psicología*, 6:18-39. Disponible en este [enlace](#)

¹¹⁰ CASAS, F. (2010) “Subjective Social Indicators and Child and Adolescent Well-being” *Springer Link* October 2011, Volume 4, pp 555–575. Disponible en este [enlace](#).

¹¹¹ Cuadra, H. & Florenzano, R. (2003). El bienestar subjetivo: hacia una psicología positiva. *Revista de Psicología*, 12(1), pp. 83-96. Disponible en este [enlace](#).



relacionados con el bienestar de las personas objeto de este estudio: salud; seguridad; educación; empleo y bienestar material; y entorno familiar y social.

Salud

En general se puede afirmar que el sistema de acogida español cumple con los indicadores que según la EASO permiten medir el bienestar en materia de salud de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional. Además de la existencia de un sistema de salud universal¹¹², el artículo 36 de la LdA garantiza el acceso a la asistencia sanitaria de las personas beneficiarias de protección internacional en las mismas condiciones de prestaciones y servicios que las personas españolas.

El sistema prevé, además, medidas específicas para grupos vulnerables, como servicio de pediatría y asistencia específica para niños y niñas, asistencia para el embarazo y el parto para las mujeres, asistencia para personas con discapacidades físicas o psíquicas, servicios de cuidados para personas mayores, así como atención psicológica y psiquiátrica dedicada a adultos y menores víctimas de traumas. Sobre estos últimos, los niños y/o niñas que hayan sido víctimas de conflictos armados, así como de cualquier otra forma de abuso, el artículo 47 de la LdA hace un especial énfasis¹¹³.

Sin embargo, en la práctica la **atención psicológica y psiquiátrica para personas víctimas de trauma** resulta muy limitada. Por un lado, el proceso psicológico es más largo que el periodo del sistema. Esta situación genera en los profesionales la angustia de tener que trabajar con una persona que va a salir de manera inminente del recurso donde se encuentra alojado bien para iniciar la fase autónoma bien porque abandona definitivamente el sistema de acogida.

Luego también hemos observado una tendencia de que como hay una urgencia de dejar plazas libres; se han dado instrucciones de que para todos los hispanohablantes de que el periodo previsto que deberían estar en acogida que es de 6 meses, se reduzca a 3 y les ofrezcan la posibilidad de pasar de forma adelantada a la segunda fase. Y eso se está haciendo casi instantáneamente. Esto para ellos fomenta la autonomía y les gusta pasar a un piso, y en general quieren, pero claro de cara al trabajo que haces con ellos, en tres meses no puedes hacer nada. Si coincide que se quedan en la misma ciudad, está bien, pero si se van pues les pierdes la pista. Hay una sensación de que hay que atender al

¹¹² Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud. BOE nº 183, de 30 de julio de 2018.

¹¹³ CIDOB, PASETTI, F. y SÁNCHEZ-MONTIJANO, E. *Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacional informe nacional para España, NIEM 2018*. Publicado en marzo de 2019, pp. 37-36. Disponible en este [enlace](#)



mayor número de personas posible, pero la atención no está siendo muy buena.

Informante clave, ONG.

Por otro lado, aunque la formación que tienen los pocos/as profesionales de la psicología con los que cuenta el sistema es suficiente para el primer periodo de la acogida, la atención psiquiátrica en trauma debería reforzarse, así como el enfoque transcultural en salud mental, aunque fuera de manera externalizada. Por ejemplo, con la creación de redes de profesionales capaces de establecer vínculos para procesos terapéuticos con las personas solicitantes de asilo y refugiadas víctimas de trauma más allá del sistema de acogida. Programas como el de [psiquiatría transcultural e inmigración](#) del Vall d'Hebron en Barcelona o la [Red SIRA](#) de apoyo terapéutico, jurídico y psicosocial en contextos de violencia, son iniciativas muy interesantes en este sentido. Casos como el de las víctimas de trata ponen claramente de manifiesto esta necesidad.

El sistema no llega a la atención a la vulnerabilidad también una mujer que ha sufrido la trata, requiere de una atención muy continua ya a nivel de salud mental y de salud física. Nosotras aquí ofrecemos una atención semanal.

Informante clave, ONG

Esta situación se hace más acuciante si cabe con relación a niños y niñas solicitantes y beneficiarios de protección internacional, debido entre otros motivos a la ausencia casi total de psicólogos expertos en este tipo de vulnerabilidades en la infancia. Como señalaba uno de los profesionales entrevistados “nadie les pregunta a los niños/as por su viaje migratorio porque hay “un miedo” a interactuar con menores de edad”.

En cuanto a los menores que vienen en familia no se les entrevista, siempre se aplica la extensión familiar. Hemos tenido casos de abuso sexual dentro de la familia, estrés postraumático, familias de reasentamiento... esa intervención se hace desde la ONG. Tuvimos un caso donde intervinieron los servicios sociales y una denuncia del centro educativo.

Informante clave, ONG.

Por último, en el ámbito de la salud, es interesante, reflexionar sobre cómo el sistema favorece o no el desarrollo de **conductas saludables**, especialmente respecto a las personas menores de edad. Aparte de la incidencia que tiene la



salud *per se* en la calidad de vida, en realidad, la salud en sí misma no es la variable más valorada a la hora de determinar la relevancia de la salud en el bienestar subjetivo, sino la influencia que ésta tiene sobre la posibilidad de llevar a cabo cierto tipo de actividades productivas, lúdicas, etc¹¹⁴.

Lo más horroroso para nosotros era no poder acceder a la educación. Solo nos trajeron un profesor los dos últimos meses para que nos enseñara el español. Era algo súper difícil no entender qué estaba pasando durante 7 meses, es muy difícil no tener nada que hacer.

Joven beneficiaria de protección internacional.

Seguridad

Según la guía de la EASO, de acuerdo con la normativa y legislación aplicable a cada Estado y con el objetivo general de garantizar un entorno seguro para las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, debe garantizarse que el alojamiento, su mobiliario y su equipamiento ofrecen seguridad adaptada a las necesidades de cada colectivo.

Con independencia del tipo de **alojamiento**, bien centros públicos o gestionados por ONGs, bien viviendas unifamiliares o conviviendo junto a otras personas, la Fase de Acogida es el periodo en el que las personas beneficiarias del sistema están más protegidas por el programa, ya que se les facilitan unos dispositivos residenciales en los que podrán residir durante los seis meses que dura esta fase¹¹⁵.

Hice una araña del futuro. Me inspiré en las historias de las arañas y como viven las arañas que básicamente son muy pequeñitas y el viento las lleva por ser muy pequeñitas y que su único refugio hoy es su tela de araña. Así es como uno se siente aquí, el CAR es el refugio, la tela de araña y la vivienda. Y después cuando arrastras el hilo ya eres libre, ya tienes tu hogar y te sientes libre otra vez. Así que básicamente las arañas son muy fuertes con todo lo que les sucede.

Niña solicitante de protección internacional.

¹¹⁴ GARCÍA MARTÍN, M.A. (2002), "Bienestar subjetivo", Escritos de Psicología, 6:18-39. Disponible en este [enlace](#)

¹¹⁵ PROVIVIENDA, (2019) *Una casa como refugio. Itinerarios residenciales de las personas solicitantes de protección internacional en Madrid y Vigo*, publicado en octubre de 2019, pp. 17-2. Disponible en este [enlace](#)



Personas menores de edad o víctimas de trata tienen, según la EASO, **necesidades particulares que deberán ser atendidas y respondidas de acuerdo con cada caso**. Para ello, es importante la periódica evaluación de riesgos, teniendo en cuenta factores tanto internos como externos, y la adopción de medidas de seguridad basadas en los resultados de dicha evaluación. Tal es el caso de la evaluación del riesgo en las víctimas de trata.

En el caso particular de las víctimas de trata, solo el alojamiento en recursos de entidades especializadas para víctimas de trata solicitantes de protección internacional, como es el caso de Proyecto Esperanza, Diaconía o Rescate Internacional garantizan condiciones de seguridad máxima para estas personas. Los motivos por los que no acceden a este tipo de recursos van desde lo personal a lo coyuntural; e incluyen tanto la reticencia personal de las mujeres a las medidas seguridad de estos dispositivos como el limitado número de plazas en el sistema de acogida especializadas. En estos casos, lo habitual es que desaparezcan a los pocos días¹¹⁶.

Trata y solicitante de asilo aquí no vemos prácticamente, solo nos derivaron un grupo identificado que venía de Madrid, pero a los días volvieron a ser captadas por la red.

Informante clave, ONG.

También en relación con la seguridad adaptada a las necesidades de cada colectivo, en este caso la infancia solicitante y beneficiaria de protección internacional, es necesario hacer referencia a aquellos niños y niñas que por estar bajo tutela de la Administración viven en Centros de Protección de Menores. La EASO hace especial hincapié acerca de la necesidad de garantizar la calidad de vida de estos niños y niñas y de que las autoridades responsables del sistema de acogida tengan en cuenta sus necesidades específicas en cuanto que solicitantes de asilo especialmente vulnerables¹¹⁷. Si bien, según el [Manual de gestión del sistema de acogida de protección internacional de 2018](#), “dado que la competencia de los menores no acompañados es de las Comunidades Autónomas”, éstas personas no son técnicamente beneficiarias del sistema de acogida. Sin embargo, las situaciones de violencia que pueden experimentar estos niños y niñas en su acogida generan importantes dudas acerca de si dichos espacios pueden considerarse seguros para la infancia.

¹¹⁶ SANTOS OLMEDA, B. (2019) “Las víctimas de trata en España: el sistema de acogida de protección internacional” Anuario CIDOB de la Inmigración 2019 (noviembre de 2019), pp. 144-166. Disponible en este [enlace](#)

¹¹⁷ EASO (2018) Guidance on reception conditions for unaccompanied children: operational standards and indicators, p. 6 Disponible en este [enlace](#)



Como señala UNICEF (2019)¹¹⁸, *otras dos situaciones sobre las cuales se ha recogido información estuvieron vinculadas con diferentes formas de violencia. Por un lado, entre los propios niños, manifestándose en forma de peleas o de robo de pertenencias. Por el otro, de parte del personal de los centros, es decir, de casos que evidenciarían golpes u otros malos tratos hacia los niños allí acogidos.*

En último lugar, con relación a la seguridad de las personas LGTBI+, la Agencia Europea de Derechos Humanos (FRA por sus siglas en inglés) señala la necesidad de que las personas de este colectivo dispongan de medidas que garanticen espacios de seguridad en su alojamiento en sintonía con su orientación sexual o su género preferido/manifestado o su marcador de género de identificación. Así, por ejemplo, es necesario garantizar que los formularios de registro tengan opciones neutrales de género y no asumen una determinada orientación sexual; así como tener en cuenta opciones de alojamiento en una habitación individual o cuestiones como el uso de los baños masculinos y de baño por parte de las personas trans¹¹⁹. Aparte de esto, para evitar casos de discriminación o agresiones resulta fundamental tener la posibilidad de buscar otro tipo de alojamiento ante situaciones de acoso o violencia y disponer de protocolos para la prevención de situaciones de LGTBIfobia.

Al final no me quisieron cambiar y claro, estamos hablando de que Rusia es un país donde hay mucha LGTBIfobia y que no es normal que metieran a esa familia con una mujer trans.

Solicitante de protección internacional LGTBI+.

Educación

El sistema educativo nacional sigue el mismo enfoque universal que, como veremos en el siguiente punto, el acceso al mercado de trabajo. Por ello, tantos los niños y niñas no acompañados al amparo de la protección internacional, como los hijos e hijas de personas refugiadas y solicitantes de asilo gozan de acceso a la educación en las mismas condiciones que nacionales españoles. Dicho esto, el ordenamiento nacional encuentra diferencias prácticas en cada región puesto que la educación es competencia autonómica¹²⁰.

Sin embargo, en la práctica el sistema educativo no está adaptado para absorber e integrar la diversidad que presentan los niños y niñas en situación

¹¹⁸ UNICEF (2019) Los derechos de los niños y niñas migrantes no acompañados en la frontera sur española, p. 98. Disponible en este [enlace](#)

¹¹⁹ FRA (2017) *Current migration situation in the EU: Lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex asylum seekers*, pp. 11-12. Disponible en este [enlace](#)

¹²⁰ CIDOB, PASETTI, F. y SÁNCHEZ-MONTIJANO, E. *Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacional informe nacional para España, NIEM 2018*. Publicado en marzo de 2019, pp. 33-34. Disponible en este [enlace](#)



de movilidad. El desconocimiento del idioma e ir pasando de fases dentro del sistema hacen que cambien constantemente de localización. En principio, los niños y niñas de primaria se adaptan con mayor facilidad. Sin embargo, los chicos y chicas de secundaria tienen más dificultades para adaptarse al instituto. La propuesta sería apostar por una educación más flexible e inclusiva, y la adaptación curricular a la diversidad, especialmente de los y las adolescentes.

Y mejorarías la vida de los niños ya no solo a nivel académico o curricular, sino a nivel personal porque tendrían un horario, unas responsabilidades y no estarían ociosos en el centro todo el día.

Informante clave, ONG.

No apostar por soluciones creativas significa dejar a estos niños y niñas fuera del sistema educativo. Y cómo hemos podido comprobar a lo largo de las entrevistas realizadas, la educación es una de sus aspiraciones más claras.

Me gustaría como ha dicho X graduarme y llegar para hacer una carrera futbolística y si no llego a hacer esta carrera futbolística intentaría hacer una carrera arqueológica o paleontólogo.

Niño solicitante de protección internacional.

Para ellos, y también para sus familias...

Es muy interesante ver que en los dos grupos que hemos tenido, siempre la prioridad de todos los padres era la escuela de los niños. Gente que ha estado durmiendo en calle durante varios días y acaban de llegar a la parroquia que no es que sea un espacio muy acogedor. Y eso a mí me resulta muy llamativo, que su prioridad sea la escuela.

Informante clave, ONG.

Empleo y bienestar material

Como ya se ha apuntado, la LdA en su artículo 36 asegura a las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional acceso al empleo y a los servicios y programas de formación profesional en igualdad de condiciones que nacionales españoles, con una importante excepción en lo que respecta al acceso al sector público. Respecto al ordenamiento general en materia de empleo, el [Estatuto Básico del Empleado Público de 2007](#) y el [decreto](#) por el se aprueba, cabe mencionar que si bien recoge medidas y políticas especiales



dirigidas a grupos específicos que sufren algún tipo de discriminación o que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad, las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional quedan excluidas de dicha categoría¹²¹.

A pesar de un marco normativo favorable para el acceso al empleo y a la formación profesional, la realidad, para personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, es que existen importantes obstáculos, el primero de ellos que el documento que los identifica como solicitantes de asilo, la denominada tarjeta roja, no otorga la autorización para trabajar hasta pasados 6 meses¹²².

Yo hice de asistente de almacén. Y la empresa me dijo, bueno el director de Recursos Humanos, “quiero que te quedes a trabajar conmigo, ojalá que se pueda adelantar en este caso la renovación de la tarjeta roja, yo te voy a llamar”. Entonces al final él me llamo y me dijo, “al final no se ha podido porque no se puede hacer el trámite”. Y yo le dije que no pasaba nada, que disculpe las molestias que él se había tomado. Y me dijo que cuando lo tuviera le buscara. Pero el señor tenía toda la intención.

Solicitante de protección internacional LGTBI+

De hecho, a pesar de tener permiso de trabajo desde los seis meses, se encuentran, por un lado, con un desconocimiento generalizado de ésta por parte de las empresas, que no la identifican como documento de identificación. Y por otro lado, que la mayoría de las personas solicitantes de protección internacional no accede a un empleo regular y estable en sus primeros años en España y, más bien, acumula temporadas de trabajo, formal e informal, y temporadas de desocupación, en las que se dedica principalmente a la formación y la búsqueda de empleo. Además, las solicitantes de asilo y personas refugiadas se incorporan generalmente a los segmentos productivos más bajos del mercado de trabajo español, servicio doméstico, hostelería, la construcción o el sector agrario; y demasiada frecuencia en condiciones laborales precarias, con una alta temporalidad, salarios bajos, etc¹²³.

Luego que te piden referentes, alguien que te conozca. Y claro aquí no tenemos a nadie. El momento ese de la integración que viene en los

¹²¹ CIDOB, PASETTI. F. y SÁNCHEZ-MONTIJANO, E. *Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacional informe nacional para España, NIEM 2018*. Publicado en marzo de 2019, p. 31. Disponible en este [enlace](#)

¹²² CIDOB, PASETTI. F. y SÁNCHEZ-MONTIJANO, E. *Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacional informe nacional para España, NIEM 2018*. Publicado en marzo de 2019, p. 32. Disponible en este [enlace](#)

¹²³ IUEM, SJM, DEUSTO (2018) *¿Acoger sin integrar?* pp. 14-15. Disponible en este [enlace](#)



programas es muy bonita por escrito, pero en la realidad no. Incluso vas con la tarjeta roja y no te quieren abrir una cuenta en el banco, no te quieren contratar para darte un trabajo. Ahí el contacto con la realidad es donde se te acaba el soporte. Es muy cruel, y muy duro.

Solicitante de protección internacional LGTBI+

Aparte de las dificultades de acceso al empleo de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional señaladas, el [Defensor del Pueblo](#) destaca los largos y complejos procesos de homologación y convalidación de títulos académicos, así como el casi imposible reconocimiento de estudios y/o experiencia laboral previa en aquellos casos que no cuentan con documentación acreditativa.

Mi experiencia ha sido muy larga. Vengo de mi país con mi bachiller acabado y aquí no me lo convalidan. Ni siquiera han visto mi título para ver que asignaturas me convalidan. He tenido que empezar de cero, desde cuarto de la ESO.

Joven beneficiaria de protección internacional.

Asimismo, y en línea con el Defensor del Pueblo, las personas entrevistadas han identificado el idioma como un hándicap de cara a la inserción laboral.

Cuando estaba en el centro de refugiados he ido al centro de Madrid por mi cuenta para coger prestados libros para aprender español. Y al salir nos hemos matriculado en un cole y hemos intentado ayudar a las otras familias que la mayoría no tenía hijos mayores de 17 y 18. La media de edades eran de 5, 6, 7 y 8. Y las familias no sabían hablar español y en la fase después del centro no hay traductor y aunque lo hay no hay para todos los idiomas. Ucraniano sufrían y no había un traductor. Por eso después del salir del centro hemos intentado ayudarles para matricularles todos, los padres y las madres estaban en la escuela de adultos.

Joven beneficiaria de protección internacional.

Por último, también es importante señalar las diferencias en las oportunidades de empleabilidad entre las personas solicitantes de asilo entre unas comunidades autónomas y otras.

Aquí falla la parte laboral, sobre todo en las ciudades pequeñas. Y hay problemas a la hora de homologar los estudios de sus países de origen.

Informante clave, ONG



Desde un punto de vista subjetivo, son muchos los beneficios potenciales que se derivan del trabajo; ayudan a estructurar la vida, permite contactos con otras personas, pero sobre todo el empleo proporciona identidad y configura el estatus persona.

Y es que es muy difícil integrarnos. Hay muchos esfuerzos por parte de la sociedad civil con Cogam y con otras organizaciones, pero siempre nos acaban dando los mismos trabajos de peluquería... que son más bien oficios.

Solicitante de protección internacional LGTBI+

A este cambio de estatus, habría que añadir lo que podría denominarse el duelo económico.

Muchas de las familias que están llegando de América Latina tenían un estatus económico mucho mayor. Las familias que teníamos en la parroquia viviendo eran todo profesionales liberales o gente que desempeñaba puestos de responsabilidad en empresas, que sus hijos iban a colegios privados y con la hipoteca pagada. Y de repente te ves viviendo en la calle o pidiendo ayuda en una situación extrema.

Informante clave, ONG.

D) ¿QUÉ HAY DE LA RECUPERACIÓN?

La persona solicitante y beneficiaria de protección internacional necesita espacios seguros en los que reparar y reconstruir su proyecto vital. El papel del sistema de acogida es facilitar las herramientas necesarias para conseguir el mayor grado de autonomía, bienestar y la recuperación de la sensación de control de la persona sobre su vida, acompañar adecuadamente estos procesos es en sí mismo un desafío.

De ahí la importancia de vivir los procesos de recuperación que van más allá del tiempo y por eso es tan importante que se haga desde un equipo multidisciplinar, para darle todas las herramientas posibles y que ella también posee, pero que tiene que ser capaz de ver en este nuevo contexto.

Informante clave ONG

El alojamiento, la atención sanitaria, la educación, la posibilidad de tener un empleo, etc. son recursos indispensables para la resiliencia de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional frente a sus vulnerabilidades presentes y futuras.



En este sentido, el concepto de resiliencia, supone la identificación de posibilidades tanto de la persona como del ejercicio profesional, contribuyendo a establecer una dinámica que genere el reconocimiento de la persona, la admiración por su capacidad de supervivencia y la confianza de la persona respecto del profesional y los recursos.

Uno de los problemas en el sistema de acogida es que el acceso a derechos y beneficios se desarrolla en un contexto de institucionalización de los procesos naturales de las personas y la generación de redes de apoyo.

El problema del sistema es que la persona normalmente tiene sus redes, su contexto, sus amigos y sus familiares, y luego, en el caso de que eso no funcione, están los servicios sociales de las instituciones. El problema es que estas personas tienen este proceso invertido y solo tienen a las instituciones.

Informante clave ONG

La autonomía se define, desde una perspectiva sistémica, como la correcta gestión de las dependencias. Para que una persona pueda desarrollar autonomía, requiere tener establecidas pertenencias y dependencias relacionales con otras personas, con las que comparte las dificultades, los retos, los miedos, etc. Para conseguir que las personas solicitantes desarrollen adecuadamente su autonomía, el sistema tiene que garantizar vínculos y redes naturales, que puedan sostener y acompañar en el afrontamiento de la realidad, de manera segura, afectiva y sostenible en el tiempo.

La lógica del sistema ofrece poco margen de individualización. Por ejemplo, generalmente los recursos tienen las mismas exigencias y normas para regular la convivencia entre personas muy diferentes que proceden de contextos muy diversos, en los que se echan de menos procedimientos sistematizados y aplicados para gestionar la diversidad. Hay personas que prefieren convivir en un recurso con 100 plazas y ser más independiente, mientras que otras personas solicitantes de asilo necesitan estar en un recurso más pequeño, con menos gente y mayor contacto. Entendemos que tomar en cuenta la vulnerabilidad de las personas solicitantes de protección internacional, y fundamentalmente la de colectivos con necesidades específicas de protección pasa por la apuesta de recursos pequeños, que se traduce en mayor grado de acompañamiento e individualización de la intervención, posibilitando hacer frente a la detección de las necesidades específicas de cada persona.

Me preocupa enormemente que dentro de los colectivos vulnerables muchas veces se esté dando protección a los colectivos y dentro de un grupo cuando hay situaciones como la trata que implica riesgo, daño...es necesario que se individualicen.

Informante clave ONG



En este sentido, es imprescindible adecuar la acogida a las particularidades específicas de cada una, tratar de identificar sus necesidades y adaptar el itinerario de intervención al momento en el que se encuentre. Sin embargo, existen ciertas particularidades, características o rasgos entre personas que han vivido situaciones similares o comparten rasgos identitarios. Estos rasgos que puedan tener en común pueden dar cierta información, como es el caso de las personas solicitantes de protección internacional pertenecientes al colectivo LGBTI+, la infancia refugiada o las personas víctimas de trata. Pero los y las profesionales, y el propio sistema no puede intervenir desde la estandarización si pretende cumplir su objetivo, y acoger desde los principios de dignidad, individualidad y desarrollo integral de la persona.

Es necesaria la participación de las personas y dentro del contexto del sistema dar cierto margen de elección. En la derivación en la acogida de casos de personas LGTBI+, por ejemplo, se recomienda que sea a dispositivo en grandes ciudades, a no ser que la persona no quiera, y priorizar lugares donde tengan redes de apoyo, así como respetar la unidad familiar. Pero es fundamental preguntarlo primero, no darlo por hecho por las necesidades del colectivo (como se ha señalado anteriormente) porque quizá, esa persona no quiera o tenga preferencia por lugares pequeños.

En relación con esto último, si España pretende dar una solución duradera a las personas solicitantes y beneficiarias de asilo, implica tener la mirada puesta a medio-largo plazo, donde se facilite la participación de las personas en los recursos y en el ámbito comunitario para favorecer la inclusión social y la convivencia en la diversidad. Iniciativas como el **Patrocinio Comunitario** por parte del Gobierno vasco surgen precisamente con el objetivo de facilitar una inclusión amplia e integral de las personas refugiadas y su protagonismo en el proceso.

Además, en el ámbito de la sensibilización y encuentro entre personas de la sociedad de acogida y personas refugiadas, resulta especialmente interesante la iniciativa de ACNUR de crear un **Grupo de trabajo específico para atender a las necesidades de protección internacional de las personas LGTBI+** que permite la participación de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional y de la sociedad civil en la reforma del sistema.

Hay que escuchar los déficits del sistema, y eso pasa por escuchar a las personas solicitantes y refugiadas.

Informante clave ONG

Además, para los y las profesionales del sistema de acogida, la institucionalización del sistema provoca una burocracia sin fin que deja poco tiempo para el acompañamiento o para apostar por otras metodologías y perfiles profesionales que den soporte a una intervención más integral, por ejemplo equipos educativos de calle que sean capaces de identificar y



acompañar procesos de adolescentes en un momento de construcción y reconstrucción identitaria “muy habituados a estar en la calle, pero de otra manera a como están aquí”¹²⁴.

Los chavales están en la calle, en los Codere y en las casas de apuestas.
Informante clave ONG

En este contexto institucionalizado, el segundo gran desafío es el desarrollo de grupos y tejido de redes, que garanticen espacios seguros de socialización más allá del sistema de acogida.

En el sistema de acogida tampoco tienen una identidad. Tampoco les permite ser autónomos y les dan unos recursos durante unos meses y luego les expulsan de un día para otro.

Informante clave ONG

Los **Centros de Atención a Refugiados** de la red estatal trabajan en el desarrollo de grupos y del tejido de red en el ámbito comunitario, aprovechando las sinergias y recursos del tejido asociativo del barrio para favorecer la convivencia desde una base de diversidad.

Estuve en un campamento y en este campamento he conocido muchos españoles. Hice muy buenos amigos allí y empecé a ver que los españoles no eran como me contaban que eran demasiado rústicos. En el sentido de que hacían demasiadas cosas por diversión y terminaban haciendo daño sin querer a una persona.

Niña solicitante de protección internacional.

¹²⁴ Informante clave, ONG.



PARTE III: IDENTIFICACIÓN DE BUENAS INICIATIVAS Y RECOMENDACIONES

3.1. BUENAS INICIATIVAS IDENTIFICADAS EN EL ESTUDIO

El trabajo de campo realizado nos ha permitido identificar algunas actividades que se han puesto de manifiesto como alternativas eficaces para hacer frente a los desafíos que se plantean en el actual sistema de asilo español.

Para que una actividad pueda ser considerada una buena práctica debería incluir los siguientes criterios: plantear procesos claros y concretos que resuelvan un problema o permitan alcanzar una meta; flexibilidad para ser implementada en contextos similares; transferible a otras regiones y entidades; sostenible en el tiempo; de impacto medible; y con cierto grado de participación de los beneficiarios en la planificación e implementación de la práctica.

El alcance del presente estudio no ha permitido el análisis en profundidad de las diferentes iniciativas de acuerdo con tales criterios y por ese motivo no hablamos de buenas prácticas sino de buenas iniciativas. No obstante, su identificación nos lleva a animar a los agentes y organizaciones responsables a la continuidad de su implementación y plantea posibles futuras líneas de trabajo que pudieran contribuir, mediante la investigación científica, a su consolidación como buenas prácticas.

Algunas de las buenas iniciativas identificadas son las siguientes:

- **Materiales informativos sobre el derecho al asilo para niños y niñas extranjeros no acompañados.**

El pasado mes de noviembre ACNUR España presentó y lanzó nuevos materiales informativos sobre la protección internacional en España dirigidos y específicamente adaptados a niños y niñas extranjeros no acompañados o separados. Esta iniciativa responde al frecuente desconocimiento de estos niños y niñas de que por las circunstancias que han vivido podrían ser reconocidos como refugiados o recibir algún tipo de protección internacional. Con su implementación se atiende a las recomendaciones de ofrecer una respuesta adaptada a las necesidades específicas de los niños y niñas en cuanto a colectivo y favorece la identificación temprana de necesidades individuales y el acceso al sistema.

- **El Centro de Atención a Refugiados de Vallecas cuenta con una persona de referencia a la Infancia y el arraigo comunitario**

Además de contar con un profesional de referencia para la infancia, el CAR trabaja estrechamente con el tejido asociativo del barrio. Favoreciendo así el sentimiento de pertenencia de las personas solicitantes de protección



internacional en el ámbito comunitario, la coordinación con los recursos de la zona (centros educativos, sanitarios, de ocio, etc.) y la convivencia en la diversidad.

- **Creación de un grupo de trabajo específico para atender a las necesidades de protección internacional de las personas LGTBI+**

Desde el año 2016, la delegación del ACNUR en España lidera la creación de un grupo de trabajo interdisciplinar e interinstitucional sobre acogida e integración del colectivo LGTBI+ formado por organizaciones del tercer sector, organizaciones de la sociedad civil y con representación de la administración pública española (Ministerio del Interior, Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, Comunidad de Madrid). Además, siempre participan personas solicitantes de asilo LGTBI+.

Este grupo se crea con la firme intención de incorporar terceros al sistema y de sensibilizar sobre todas las dimensiones que tiene la diversidad. Entre otras de las actividades, en el grupo se proponen buenas prácticas y se trata de hacer de éste un sistema más flexible y que dé una respuesta real al ejercicio de derechos y a las necesidades del colectivo de personas LGTBI+ en el sistema de asilo.

- **Creación de “espacios seguros” para colectivos LGTBI+**

De acuerdo con ACNUR España, cuando hablamos de “espacios seguros” no nos referimos exclusivamente a espacios físicos, sino también a entornos y atmósferas seguras en el acceso para la adecuada identificación y detección. Así mismo, nos referimos a espacios que permitan reforzar la pertenencia a grupos LGTBI+, permitiendo la socialización, el reconocimiento y la valoración de su diversidad.

Sus esfuerzos van orientados hacia una seguridad y libertad que permita a las personas LGTBI+ ser quienes son sin ser juzgados o discriminados. Algunos de estos “espacios” incluyen áreas seguras de espera, días u horas especiales para el registro de las personas solicitantes de asilo LGTBI+, o una línea de apoyo para llamadas sobre el asilo con operadores capacitados en asuntos sobre SOGI (Orientación Sexual e Identidad de Género).

Cada vez más organizaciones incorporan espacios LGTBI+ en sus recursos. La Fundación La Merced Migraciones fue de las primeras que impulsó en 2016 un “Grupo de bienvenida LGTBI+” que se reúne semanalmente.

Muchas de las personas que llegan por este motivo de persecución no cuentan con red de apoyo en España, por lo que este grupo está sirviendo para crear un espacio de seguridad personal y para la creación de redes entre las propias personas del grupo. Este espacio LGTBI+ no mixto, programa las actividades de acuerdo con sus necesidades e intereses, y se implica en acciones de sensibilización y participación social para visibilizar la realidad y diversidad LGTBI+ migrante y refugiada.



- **Protección de víctimas de trata solicitantes de asilo**

Proyecto Esperanza (Adoratrices) y CEAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado) han desarrollado una labor conjunta para documentar y evidenciar la interconexión entre la trata de seres humanos y la necesidad de protección internacional. En el año 2019 han logrado la concesión de 7 estatutos de asilo para mujeres nigerianas víctimas de trata atendidas por el Proyecto Esperanza y a uno de sus hijos menores de edad. Esta iniciativa y los resultados que va obteniendo suponen un avance muy importante en el reconocimiento de los derechos de estas personas por parte de las autoridades españolas.

- **El patrocinio comunitario como una nueva forma de acogida e integración de personas refugiadas**

El gobierno vasco, el gobierno español, ACNUR, Cáritas y los Jesuitas han puesto en marcha una experiencia piloto de Patrocinio Comunitario para la acogida e integración de personas refugiadas. Este modelo permite complementar los programas estatales de reasentamiento e incrementar el número de personas refugiadas mediante la implicación de la sociedad civil, las ONG u otros grupos de interés.

3.2. RECOMENDACIONES

A lo largo de esta investigación hemos ido encontrando situaciones que ponen de relieve los obstáculos que enfrentan las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional en España.

Como hemos visto, el actual sistema de asilo español presenta grandes desafíos y requiere de importantes ajustes a fin de responder a las necesidades colectivas e individuales de las personas especialmente vulnerables.

En este sentido, presentamos este informe con la intención de aportar una nueva reflexión en torno a la aproximación y entendimiento del concepto de vulnerabilidad y cómo responder a ella desde la atención y el abordaje de las necesidades.

En esta línea, finalizamos este trabajo enumerando una serie de recomendaciones, con la esperanza de contribuir hacia la garantía de la satisfacción de las necesidades y el cumplimiento de los derechos fundamentales de estas personas en el marco de la LdA.

- **Creación de una entidad supervisora independiente**

Es necesario el establecimiento de un mecanismo de supervisión y control tal y como requiere el artículo 28 de la Directiva de acogida, capaz de velar por el cumplimiento de las condiciones de acogida. En este contexto, es necesario que exista un mecanismo ajeno a la autoridad responsable de la acogida que se encargue de evaluar si el diseño del sistema responde de manera adecuada a las necesidades de recuperación e integración de los solicitantes y



beneficiarios de protección internacional; y de establecer un sistema eficaz de supervisión de las medidas llevadas a cabo por las organizaciones no gubernamentales que colaboran en el sistema de acogida.

- **Individualización del sistema**

Consideramos imprescindible individualizar la atención a personas solicitantes y personas refugiadas.

Esta atención parte de la atención a las características o rasgos comunes a personas que hayan vivenciado situaciones similares o hayan socializado en el mismo contexto cultural y político. Estos marcos identitarios comunes pueden ofrecer cierta información sobre cómo se encuentra la persona cuando solicita protección, qué elementos estresores ha podido padecer, en qué circunstancias socioculturales se ha desarrollado y qué consecuencias pueden haberse desencadenado a distintos niveles.

Sin embargo, tras esta primera aproximación es imprescindible ahondar en la identificación de necesidades individuales a partir de un análisis interseccional de la realidad de cada una de las personas a las que se atiende. Las opresiones sufridas por cada persona no actúan de forma aislada ni se suman unas a otras, sino que se entretajan de manera multidimensional construyendo así tantas identidades como personas.

- **Desinstitucionalizar la acogida**

Fruto de la presente investigación se ha destacado la necesidad de trabajar en la garantía de vínculos y redes de apoyo que involucren y fortalezcan el compromiso de la sociedad civil. Este trabajo permitiría desarrollar un modelo de acogida e integración con un fuerte compromiso y responsabilidad de la sociedad civil, así como generar sinergias y valor añadido que redunden en la mejora cualitativa de estos procesos con impacto positivo en la reconstrucción del proyecto de vida y la convivencia armónica en el contexto social en el que las personas sean acogidas.

- **Crear mecanismos de registro e identificación temprana y derivación**

Ante la inexistencia de mecanismos formales de detección e identificación en la Ley de Asilo, consideramos necesario establecer mecanismos que detecten e identifiquen al momento de la llegada, independientemente del puesto de entrada, tanto a colectivos en situación de vulnerabilidad como a sus necesidades específicas de protección. Pues si no se hace esa identificación previa, no podrán tener un acceso efectivo al procedimiento de asilo.



Financia:



SECRETARÍA DE ESTADO
DE MIGRACIONES
SECRETARÍA GENERAL
DE INMIGRACIÓN Y EMIGRACIÓN
DIRECCIÓN GENERAL DE INTEGRACIÓN
Y ATENCIÓN HUMANITARIA



UNIÓN EUROPEA

**FONDO DE ASILO,
MIGRACIÓN E INTEGRACIÓN**

Por una Europa plural