CAPÍTULO 5

ACOGIDA E INCLUSIÓN

ACOGIDA E INCLUSIÓN

Los programas de acogida e inclusión de CEAR se caracterizan por una serie de acciones orientadas a promover la autonomía, dignidad y bienestar de las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas que llegan a España. A nivel estatal, CEAR ofrece programas que incluyen la acogida temporal, la primera acogida, la acogida para personas en situación de vulnerabilidad, así como programas de reasentamiento.

5.1. EL NUEVO MODELO DE GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA EN ESPAÑA

El sistema estatal de acogida es gestionado y administrado por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Para ello, dispone de una red de centros y recursos distribuidos por todo el territorio nacional, tanto de titularidad pública como centros gestionados por entidades del tercer sector de naturaleza social, como CEAR. Hasta el 2022, el modelo de financiación estaba basado en una serie de subvenciones periódicas. Sin embargo, la necesidad de dar respuesta a una realidad incierta por la alta fluctuación en el número de personas solicitantes de asilo y la gestión de emergencias como la de Ucrania, favoreció la reforma hacia un modelo de acción concertada que busca dar mayor estabilidad y transparencia el sistema de acogida e inclusión español.

5.1.1. Acción concertada: cambios en el sistema de acogida

El 2023 ha sido el primer año de implementación del modelo de acción concertada[244] para la gestión y financiación del sistema de acogida de protección internacional y temporal, demandado desde hace años por CEAR y otras organizaciones del tercer sector. La adaptación a este cambio ha supuesto un reto importante para las entidades sociales que conforman el sistema de acogida. Se aprobó un nuevo reglamento con el objetivo de armonizar los distintos protocolos, manuales, instrucciones y normas reguladoras del sistema de acogida Esta norma establece las condiciones básicas del sistema, define cómo deben ser los centros y dispositivos de acogida, y establece un sistema de financiación para garantizar su estabilidad y prever mejor las necesidades. También detalla

244 La acción concertada emana de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2022, cuya disposición final decimoséptima modifica el artículo 31.1 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, al objeto de adaptar el sistema de atención y acogida de las personas migrantes y solicitantes de protección internacional a los retos presentes y de establecer un nuevo modelo de colaboración con las entidades del sector público participantes.

los servicios que pueden ofrecerse en cada etapa del proceso de acogida: valoración inicial y derivación, acogida y autonomía[242].

Financiado mediante presupuestos generales del Estado, el sistema también prevé la posibilidad de su cofinanciación con fondos europeos, como es el caso de la Fase de Valoración Inicial y Derivación[245].

Para asegurar la estabilidad al sistema, en noviembre 2022 se publicó una planificación a largo plazo para los años 2023-2026[246] y se añadió otra extraordinaria para atender las necesidades de las personas desplazadas como consecuencia de la guerra en Ucrania[247].

Posteriormente, se realizaron ajustes a esta planificación inicial para abordar necesidades imprevistas ante circunstancias surgidas durante el año. Como resultado, el sistema de acogida e inclusión español quedó dimensionado de la siguiente manera a diciembre de 2023: 6959 plazas de la fase de valoración inicial y derivación, 17 500 plazas de la fase de acogida, 300 plazas de la fase de acogida vulnerable, 71 plazas de la fase de acogida vulnerable reforzada, 19 126 atenciones asignadas para la fase de autonomía y 15 784 actuaciones de apoyo, intervención y acompañamiento.

Además de la acción concertada, el sistema de acogida se ha dotado de otras fórmulas contractuales complementarias entre sí para poder dar respuesta a situaciones de urgente necesidad y a circunstancias de vulnerabilidad, como la ocurrida en Canarias en el último trimestre de 2023, a la que hacemos referencia en el siguiente epígrafe y en el Capítulo 4.

5.1.2. Valoración anual: adaptación y avances positivos

Durante este primer periodo de implementación del nuevo modelo de acción concertada, se han observado aspectos positivos que merecen destacarse.

En primer lugar, la estabilidad del sistema ha permitido afrontar el incremento exponencial en el número de solicitudes de protección internacional de la última década.

245 Los gestionados por la Secretaría de Estado de Migraciones: el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y/o el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI).

246 Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal. (2022). Resolución de 8 de noviembre de 2022, por la que se establece la planificación de prestaciones, actuaciones o servicios estructurales del sistema de acogida en materia de protección internacional para su gestión mediante acción concertada. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 271, de 11 de noviembre de 2022, páginas 154457 a 154474. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-18548

247 Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal. (2022). Resolución de 8 de noviembre de 2022, por la que se establece la planificación extraordinaria de prestaciones, actuaciones o servicios del sistema de acogida en materia de protección internacional para atender mediante acción concertada las necesidades derivadas del desplazamiento de personas como consecuencia de la guerra en Ucrania. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 271, de 11 de noviembre de 2022, páginas 154441 a 154456. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-18547Principio del formulario

Mientras el modelo anterior basado en subvenciones anuales proporcionaba una solución puramente coyuntural y con periodos de ejecución más breves, este nuevo modelo de gestión y financiación atiende a las necesidades estructurales del sistema a largo plazo. En este sentido, el nuevo modelo puede conceder a las entidades la prestación de servicios por un periodo de hasta cuatro años, lo que permite garantizar y asegurar la planificación de las entidades colaboradoras, especialmente en materia de recursos humanos y materiales.

Por otro lado, la introducción de un sistema de asignación territorial de plazas asegura una distribución equitativa y proporcional de los recursos entre las diferentes comunidades autónomas y provincias, así como una mayor coordinación entre la Administración estatal y el resto de los actores del sistema de acogida.

Otro pilar importante de la gestión mediante acción concertada es la transparencia. Esta se garantiza a través de mecanismos de intercambio de información, visitas de seguimiento y control, además de reuniones semestrales que facilitan y mejoran la coordinación entre los actores implicados. Además, se establece una justificación periódica, lo que permite un control y seguimiento continuo de la ejecución, así como mejorar la calidad y la eficacia de las intervenciones realizadas.

Por último, la flexibilidad y adaptabilidad del nuevo modelo de acogida han sido muy positivas. Este modelo se ha adaptado a las necesidades específicas del contexto y a los perfiles de las personas solicitantes de protección internacional o migrantes en situación de vulnerabilidad. Esto ha facilitado la gestión de las llegadas de personas a las costas españolas en el último trimestre de 2023.

5.1.3. Persistencia de retos y una mirada al futuro del sistema

Si bien el nuevo modelo ayuda a superar muchas limitaciones del sistema anterior, los retos en el sistema de acogida todavía siguen siendo múltiples y complejos.

Durante el año, se han introducido constantes cambios en torno a los servicios y actuaciones del itinerario de las personas que acceden al sistema de acogida, así como en los criterios de imputación de gastos en las diferentes fases del sistema. Esta indefinición inicial generó confusión en algunas cuestiones, como, por ejemplo, las exigencias de reporte de información.

Sin embargo, se espera que después del primer año se armonicen los criterios de intervención y justificación de las acciones de acuerdo con la realidad del sistema. En este mismo sentido, aunque se ha reducido algo de la carga administrativa que acompaña a la gestión de las subvenciones (solicitud, memoria adaptada, modificaciones, memoria adaptada...), todavía se invierten muchos recursos humanos y materiales en justificarlas.

Además de las modificaciones para lograr una mayor flexibilidad en la gestión, esta debe ir paulatinamente reduciendo su peso para poder orientar la acción de la entidad hacia el servicio a las personas. Avanzar en esa dirección es importante para garantizar que la dedicación de recursos a la gestión del nuevo modelo no suponga una merma en la protección y atención que reciben las personas que ingresan en el sistema de acogida.

Por otro lado, es difícil seguir y evaluar correctamente los resultados de los procesos de atención y su impacto. Aunque se programan visitas de seguimiento y reuniones semestrales con las entidades autorizadas dentro de la acción concertada, todavía queda mucho por hacer. Es fundamental incluir evaluaciones de los procesos y resultados para obtener información útil que guíe la toma de decisiones y mejore la gestión. Actualmente, estas acciones se limitan principalmente al control técnico y no contribuyen lo suficiente al cumplimiento de los objetivos destinados a mejorar los procesos de las personas atendidas.

En cuanto a la estructura de la acción concertada, se mantiene el programa específico de acogida para las personas con necesidades especiales, como víctimas de trata, violencia de género o tortura, y se refuerza con plazas para personas en situación de vulnerabilidad reforzada (salud mental/atención psiquiátrica), que incluye medidas de atención individualizada y especializada. Sin embargo, sigue sin abordarse el déficit crónico de este tipo de plazas y sin reconocerse que su coste es mucho más elevado que el de las plazas ordinarias, dado que requiere adaptarse a las necesidades específicas de las personas y una atención especializada 24 horas al día. Además, continúa existiendo una necesidad de plazas adaptadas a personas con movilidad reducida o con especiales necesidades de atención médica.

A ello hay que añadir que, aunque se trata de asegurar la sostenibilidad y calidad del sistema, los precios de referencia establecidos por la acción concertada a menudo no reflejan adecuadamente la realidad del mercado, especialmente dado el contexto económico actual. Esto supone una limitación y un riesgo para los objetivos de calidad y sostenibilidad, pues podría implicar una insuficiencia para cubrir los costes reales de gestión por parte de las entidades ejecutantes. Por tanto, deberían revisarse los criterios de cálculo de precios asegurando que las entidades autorizadas pueden hacer frente a los costes reales derivados de la prestación de los servicios, con el objetivo de que se faciliten, y se incentiven también, la innovación y la mejora continua de las prácticas de intervención de las entidades.

5.2. UN AÑO DE TRANSICIÓN DEL PROCESO DE RECEPCIÓN, ACOGIDA E INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

El 4 de marzo de 2022, poco más de una semana después del ataque de Rusia a Ucrania, por primera vez desde su aprobación en 2001, los países miembros de la UE activaron la Directiva de Protección Temporal (DPT)[248] para dar una respuesta a la situación de cientos de miles de personas que se vieron forzadas a huir de Ucrania.

Esta respuesta sin precedente pone de manifiesto que cuando hay voluntad política se puede garantizar la protección de las personas desplazadas de forma coordinada y ágil. Sin embargo, no es la misma que recibe el resto de las personas que llegan a la Unión Europea huyendo de otros conflictos o catástrofes humanitarias igualmente graves. Ni tan siquiera en el caso de crisis tan graves como la de Siria o Afganistán se activó la Directiva de Protección Temporal. La realidad es que la mayoría de quienes consiguen llegar a España y Europa huyendo de la persecución se enfrentan a una carrera de obstáculos que dificulta enormemente los procesos de inclusión en la sociedad de acogida.

En el año 2023, el sistema de acogida e inclusión español ha debido hacer frente a una nueva emergencia en Canarias. En este epígrafe analizamos los retos, las oportunidades y las diferencias de esta respuesta con la que se brindó en el marco del desplazamiento forzado de Ucrania.

5.2.1. De la respuesta a las personas procedentes de Ucrania en 2022

La puesta en marcha de los Centros de Recepción, Acogida y Derivación (CREADE) en marzo de 2022 facilitó enormemente el acceso a la documentación de protección temporal y al sistema de acogida a las personas de origen ucraniano recién llegadas. Desde estos centros -inicialmente de acceso exclusivo para personas de nacionalidad ucraniana-, las personas atendidas podían recibir información actualizada y en su idioma, así como orientación, acogida y registro de documentación en 24 horas.

Además de la habilitación de los CREADE en Madrid, Barcelona, Alicante y Málaga, cada una de las comunidades autónomas aumentó los recursos humanos y materiales para que, desde cualquier ciudad española, las personas ucranianas recién

248 Consejo de la Unión Europea. (2001). Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32001L0055

llegadas obtuvieran la documentación acreditativa como beneficiarias de protección temporal, evitando así situaciones de exclusión.

A lo largo de 2023, los CREADE se han ido consolidando como centros de acceso al sistema de acogida de protección internacional para otras nacionalidades. Una positiva ampliación de servicios de cara a la acogida que, sin embargo, no se ha visto igualmente reflejada en el acceso a la documentación para solicitantes de protección internacional, que se mantiene aún restringida a la protección temporal.

Por otro lado, debido a que una parte de las personas desplazadas de Ucrania no disponía de medios económicos suficientes, el sistema de acogida se vio en la necesidad de ampliar en torno a 21 000 plazas respecto al año anterior. El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones proveyó el marco y los medios económicos para lograrlo. Su decisión rápida y contundente, sumada al esfuerzo de las organizaciones y la implicación de toda la sociedad, facilitó alcanzar el objetivo en apenas unas semanas desde el inicio de la invasión, lo que evitó situaciones de desprotección.

Las entidades de la sociedad civil fuimos partícipes de una colaboración sin precedentes entre las diferentes Administraciones (estatales, autonómicas y locales), así como de la implicación de distintos actores públicos y privados en la acogida e inclusión de las personas refugiadas ucranianas. De esta manera, se pusieron a disposición viviendas públicas y privadas, albergues, hoteles, residencias religiosas, etc. Por otra parte, muchas familias acogieron en sus casas a personas huidas, ya fueran familias enteras, personas solas o niños y niñas. Asimismo, se facilitaron los medios para que las personas desplazadas pudieran acceder al destino propuesto sin mayores trabas. Las compañías de ferrocarriles en Europa declararon la gratuidad para las personas procedentes de Ucrania.

En materia de inclusión y acceso a los derechos económicos, sociales y culturales, los ayuntamientos ofrecieron acceso gratuito a polideportivos o colonias de verano para adultos y menores, innumerables empresas trasladaron su disponibilidad y compromiso para incorporar personas ucranianas a sus plantillas, o para brindarles atención y asistencia médica en centros sanitarios privados.

Jamás hasta ese momento la respuesta estatal a una emergencia se había plasmado junto con tantas otras formas de solidaridad y respuestas a nivel local y comunitaria de una manera tan coordinada. En este sentido, fueron claves los diferentes espacios de coordinación, mesas interinstitucionales y foros de participación, que se replicaron por todo el territorio nacional.

La apertura de vías legales y seguras para que quienes huían de la guerra en Ucrania accedieran a espacios de seguridad y acogida, así como la flexibilidad y agilidad para adaptarse a sus necesidades, situó a Europa, y a España en concreto, en un escenario prometedor para hacer frente a emergencias futuras.

Una mujer espera a ser atendida en el Centro de Recepción, Atención y Derivación (CREADE) de Málaga, espacio de referencia en materia de Protección Temporal para las personas procedentes de Ucrania y, desde el 2023, puerta de entrada al sistema de acogida para personas de otras nacionalidades. Octubre de 2023. © CEAR

CEA(R)
Comisión Española
de Ayuda al Refugiado
OBIERNO
E ESPAÑA
CEAR
MÁLAGA

5.2.2. A la respuesta a las personas solicitantes de asilo llegadas a Canarias

En el año 2023, el sistema de acogida ha mantenido la respuesta frente al desplazamiento forzado de Ucrania, pero además ha debido hacer frente a una nueva situación de emergencia derivada del incremento de personas llegadas por vía marítima a España. En esta ocasión, la respuesta del sistema de protección internacional no facilitó el desplazamiento a un lugar seguro, ni la libertad de movimiento de las personas que llegaron, ni hubo grandes muestras de solidaridad entre las Administraciones o la sociedad.

El cambio de tendencia en las rutas migratorias marítimas empezó a hacerse notable en la primavera de 2023. En consecuencia, la Secretaría de Estado de Migraciones dictó, en julio de 2023, la primera instrucción[249] exceptuando la restricción que se había establecido en diciembre de 2022 al paso de solicitantes de protección internacional desde recursos del programa de atención humanitaria a recursos de la fase de valoración inicial del sistema de acogida de protección internacional. Con ello, a partir del verano de 2023, se iniciaron los traslados de personas solicitantes de protección internacional en plazas de atención humanitaria a las plazas del sistema de acogida de protección internacional en la península, a fin de evitar situaciones de desprotección en las Islas Canarias.

No obstante, a tenor del ritmo exponencial de llegadas, esta medida no garantizó la acogida en el volumen necesario. El 11 de octubre de 2023 el Gobierno declaró la situación de estado de emergencia en Canarias. Esto permitió una financiación extraordinaria para facilitar la ampliación de plazas de acogida humanitaria en la península, en aras de evitar la sobreocupación de los alojamientos y recursos existentes en Canarias.

En este contexto, si en 2022 la sociedad y las diferentes Administraciones se volcaban en la respuesta en la emergencia de Ucrania, poco quedó de aquella reacción unánime en 2023: no hubo ni voluntad de las comunidades autónomas o ayuntamientos por acoger a las personas que llegaban desde Canarias, ni de la sociedad en general. Algunas Administraciones, tanto autonómicas como locales, incluso rechazaban la posibilidad de acoger a estas[250], una situación que se puso de manifiesto en los desequilibrios entre comunidades autónomas en la distribución de las personas migrantes llegadas a Canarias a fecha del 27 de octubre de 2023, con 17 personas trasladadas a Navarra, 36 a Euskadi y 1988 a Cataluña[251].

249 Instrucción de la Secretaría de Estado de Migraciones, de 10 de julio de 2023, que exceptúa la restricción del paso de personas solicitantes de protección internacional desde recursos del programa de atención humanitaria a recursos de la fase de valoración inicial y derivación del sistema de acogida de protección internacional y temporal.

250 Cedeira, B. (27 octubre 2023). El reparto de inmigrantes por sorpresa y sin contar con las CCAA crea alarma y rechazo en 16 provincias. *El Español.* https://www.elespanol.com/espana/20231027/reparto-inmigrantes-sorpresa-sin-contar-ccaa-crea-alarma-rechazo-provincias/804919919_0.html

251 20 Minutos (20 octubre 2023). El reparto de la polémica: así se distribuyen los miles de inmigrantes llegados a Canarias en cada autonomía. *20 Minutos.* https://www.20minutos.es/noticia/5185347/0/reparto-migrantes-canarias-comunidades-autonomas-polemica-politica-espana/

Ante la falta de recursos disponibles de manera inmediata y la creciente demanda, entre otras medidas e instrucciones, se habilitaron terrenos militares en desuso para la acogida, mientras que la Secretaría de Estado de Migraciones limitó el tiempo de estancia -de tres meses a un mes- en los programas de Ayuda Humanitaria para favorecer la rotación de las personas acogidas. Esta directriz generó situaciones de alta desprotección para las personas acogidas.

Por otro lado, esta emergencia se caracterizó por un cambio en los perfiles. Si en 2006 el proyecto migratorio de las personas llegadas a Canarias continuaba hacia Europa, en 2023 estas manifestaban en su mayoría su deseo de solicitar protección internacional en España. Una vez más, las carencias en el sistema de citas para iniciar esta solicitud en la mayoría de las dependencias policiales provinciales supusieron un gran obstáculo para la atención de las necesidades y la garantía de derechos de las personas recién llegadas. La dificultad de acceso a citas de asilo, unida a la limitación establecida en los tiempos de estancia en plazas de atención humanitaria, impedían que las personas pudieran acceder al procedimiento de protección internacional antes de su salida de estas plazas, requisito para permitir su acceso al sistema de acogida de protección internacional, por lo que muchas de ellas quedaron en una situación de alta desprotección.

En este sentido, no se comprende que, en 2023, persista la restricción en los CREADE del acceso a documentación, a la que únicamente tienen acceso las personas de origen ucraniano, a pesar del descenso de llegadas de estas a lo largo del último año y de las enormes dificultades para acceder al proceso de las personas procedentes de otros orígenes que precisan protección internacional. Sin documentación de solicitantes de protección internacional, se aboca a las personas a la invisibilización de sus necesidades y a la exclusión social, impidiendo su acceso a los derechos básicos.

5.3. OBSTÁCULOS EN EL ACCESO DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS A LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (DESC)

La mayoría de las personas que consiguen llegar a España huyendo de la persecución se enfrentan a una nueva carrera de obstáculos para acceder a sus derechos básicos, lo que dificulta enormemente los procesos de inclusión en la sociedad de acogida.

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, DESC), como el derecho al trabajo, la vivienda y la educación, deberían garantizarse para asegurar una vida digna. A pesar de estar establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1961, ratificado por España, las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas sufren discriminación en su acceso y ejercicio, lo que les expone a situaciones de gran vulnerabilidad. Para acceder a los DESC, deben superar una serie de barreras administrativas que empiezan con la dificultad para acceder al procedimiento de protección internacional por la escasez de citas para solicitar asilo[252].

Al no conseguir una cita, no se puede justificar la condición de demandante de protección internacional, y por tanto las personas quedan en situación de irregularidad administrativa. Sin documentación y sin permiso de residencia ni de trabajo, se impone la precariedad y aumenta el riesgo de exclusión social de las personas migrantes y solicitantes de asilo. Además, la relación con las Administraciones públicas también presenta barreras debido a la imposibilidad de realizar determinadas gestiones de forma presencial y a la brecha digital existente, cuando en muchas ocasiones las personas carecen tanto de herramientas personales como materiales para realizarlas. También está el problema de que el personal de las administraciones públicas desconoce, y en ocasiones no reconoce, documentación identificativa de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas.

A todo ello hay que añadir otro muro difícil de franquear: el de la discriminación étnica y/o racial y los discursos y delitos de odio. Estos se entrelazan a menudo con otras formas de exclusión como pueden ser el género, orientación sexual, discapacidad, edad, etc. Se produce, por tanto, una discriminación interseccional que afecta a la falta de igualdad real en el acceso a derechos para las personas migrantes y refugiadas.

252 Para más información, consultar el Capítulo 3 de este Informe.

5.3.1. Derecho al empadronamiento

Para cumplir con la obligación de empadronarse, las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas enfrentan grandes desafíos[253]. El certificado de empadronamiento que demuestra la residencia en España, independientemente de la nacionalidad o situación administrativa de las personas, es fundamental para acceder a los DESC. Sin embargo, de nuevo aquí el colapso en el sistema de citas hace que las personas tengan que esperar, en ocasiones hasta un mes, para registrarse en el padrón. Por otro lado, la imposibilidad de muchas personas para encontrar una vivienda donde empadronarse es uno de los mayores obstáculos, junto con la grave práctica de algunas Administraciones de denegar el empadronamiento por motivos no contemplados en la normativa, como no aceptar la documentación de solicitante de protección internacional, o no disponer de un contrato de alquiler o una autorización a nombre del propietario o propietaria de la vivienda[254].

> *'Tuve problemas para empadronarme porque donde residía se negaban a hacerme con un contrato de alquiler. El empadronamiento es importante, porque sin él no existes'*[255]. Viviana, Honduras.

En esta línea, no se está aplicando correctamente el procedimiento especial de empadronamiento, dirigido a personas que no disponen de domicilio fijo o que están en situación de sinhogarismo. Estas solicitudes pueden demorar hasta un año en resolverse, y en algunos casos se deniegan.

La consecuencia inmediata, dado que el empadronamiento es la puerta de entrada a las ayudas sociales, es el surgimiento de un «mercado ilegal» que se lucra con la necesidad de las personas de acceder a una vivienda, a una cita o de lograr alguno de los requisitos (abusivos) exigidos para empadronarse.

Otro problema identificado en algunos territorios donde tiene presencia CEAR, como en Valencia, es la pérdida del empadronamiento, ya que la inscripción en el padrón municipal de las personas extranjeras no comunitarias está sujeta a renovación

253 Artículo 15 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, modificada en relación con el Padrón Municipal por la Ley 4/1996, de 10 de enero: «Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente».

254 Exigencias contrarias a los requisitos exigibles en el momento de la inscripción por el Artículo 57 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales. La Resolución de 29 de abril de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal establece que es documentación acreditativa de la nacionalidad válida para la inscripción en el Padrón municipal la documentación de solicitantes de asilo.

255 Testimonio del Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (CEDRE), 2023.
https://www.cear.es/projects/servicio-de-asistencia-a-las-victimas-de-discriminacion-racial-o-etnica/
https://igualdadynodiscriminacion.igualdad.gob.es/home.do

periódica cada dos años. Muchas personas han sido dadas de baja en el padrón sin previa notificación por parte de la Administración competente, lo cual repercute de modo grave en su proceso inclusión.

5.3.2. Derecho a la salud

El derecho a la salud pública está garantizado por el Real Decreto-Ley 7/2018 sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud[256]. Para las personas refugiadas, la cobertura sanitaria está también respaldada por la Ley de Asilo desde la formalización de la solicitud y durante todo el procedimiento de protección internacional. Sin embargo, en España subsisten importantes obstáculos en el acceso al derecho a la salud física y mental de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas, como ya denunció el Relator Especial de Pobreza Extrema tras su visita a España en 2020[257].

Se trata, en parte, de barreras administrativas, como es la negativa del derecho a la asistencia sanitaria a quien carece de Tarjeta de Identidad de Extranjero (TIE) o el requisito del registro en el padrón municipal para la emisión de una tarjeta sanitaria. De hecho, carecer de empadronamiento es la principal barrera de acceso al sistema sanitario[258]. Por otro lado, cuando a las personas solicitantes de asilo se les reconoce la protección internacional, el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) debe reconocerle el derecho a la asistencia sanitaria de nuevo. Durante el tiempo en el que se tramita la TIE, las personas refugiadas solo cuentan con la resolución de protección internacional, que no es reconocida como documento válido por el INSS, por lo que quedan sin cobertura sanitaria. Además, aun en posesión de la TIE, en algunos centros de salud se niegan a emitir la tarjeta sanitaria, ofreciendo en su lugar un documento de asistencia temporal. Por otro lado, desde el Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica del CEDRE se han detectado situaciones de trato discriminatorio ejercidas por personal funcionario sanitario:

256 Real Decreto-Ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 183, de 30 de julio de 2018. https://www.boe.es/boe/dias/2018/07/30/pdfs/BOE-A-2018-10752.pdf

257 Consejo de Derechos Humanos (2020). *Informe del Relator Especial sobre Pobreza Extrema tras su visita a España.* https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/097/31/PDF/G2009731.pdf?OpenElement

258 Médicos del Mundo (2023). *II Informe de barreras al sistema nacional de salud en poblaciones vulnerabilizadas.* https://www.medicosdelmundo.org/sites/default/files/informe_barreras_2023.pdf

> *Cuando comenté que quería hacer la tarjeta sanitaria, me sentí discriminado por la funcionaria, que, creo, se guio por mi aspecto y por mi acento para no atenderme de forma adecuada: no me pidió documento de identidad ni comprobó qué centro de salud me correspondía, solo me preguntó si trabajaba -a lo que respondí que no-, y simplemente me dijo: "No te corresponde realizar el trámite aquí"*[259]. Malik, Senegal.

Cabe destacar que estas prácticas tienen una repercusión especial en la salud de aquellas personas que necesitan una atención médica continuada, tanto física como psicológica.

5.3.3. Derecho a la educación

Si bien la escolarización de niños y niñas residentes -independientemente de su situación administrativa- debe ser inmediata, las familias migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas encuentran obstáculos para que sus hijos e hijas gocen de este derecho. La principal barrera es la exigencia del certificado de empadronamiento en algunos centros escolares a menores que acaban de llegar, así como la solicitud de documentos emitidos en el país de origen sobre la tutela, lo cual retrasa la escolarización.

> *Soy víctima de violencia de género, me concedieron el estatuto de refugiada y conseguí reagrupar a mis hijos/as. Tardaron en escolarizarse casi dos meses porque se me requería el permiso del padre para empadronarlos. Sin el empadronamiento no los escolarizaban*[260]. Adama, Costa de Marfil.

Según el último informe del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE), la tasa de escolarización de los y las estudiantes extranjeras en España es de un 49 %, un tercio inferior a la de las personas españolas, que llega al 73 %[261]. Además, los altos índices de abandono temprano y fracaso escolar entre la población migrante, solicitante de asilo o refugiada se deben principalmente a factores de exclusión como las ba-

259 Testimonio del Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (CEDRE), 2023. https://www.cear.es/projects/servicio-de-asistencia-a-las-victimas-de-discriminacion-racial-o-etnica/ https://igualdadynodiscriminacion.igualdad.gob.es/home.do

260 Testimonio del Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (CEDRE), 2023. https://www.cear.es/projects/servicio-de-asistencia-a-las-victimas-de-discriminacion-racial-o-etnica/ https://igualdadynodiscriminacion.igualdad.gob.es/home.do

261 OBERAXE. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2022). *Informe sobre la integración de estudiantes extranjeros en el Sistema Educativo Español.* https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/OB15_accesible.pdf

Una mujer mira por la ventana durante su estancia en uno de los centros de acogida de CEAR en El Escorial. Marzo de 2024. © CEAR

rreras idiomáticas, la segregación escolar y la situación familiar de vulnerabilidad. Todos estos factores menoscaban el derecho a una educación gratuita y de calidad[262].

5.3.4. Derecho a una vivienda digna

En España, el 23,7 % de la población se encuentra en situación de exclusión residencial[263], con un gran impacto en las personas migrantes, solicitantes de protección internacional o refugiadas; de hecho, la proporción de estas personas en situación de sinhogarismo es cada vez mayor.

En primer lugar, destaca la subida del precio de la vivienda, el aumento de la demanda y la escasez del parque de vivienda pública. Nos encontramos en un contexto inflacionario donde la subida del precio medio de la vivienda en alquiler afecta de forma desmesurada al 75 % de la población migrante que reside en este régimen, en comparación con el 11,1 % de la población española[264]. Alquilar una vivienda cada vez es más difícil. Se exige disponer de un contrato indefinido, depósito de garantía, fianza de más de dos meses, y en el caso de algunas inmobiliarias, además, el cobro de diferentes comisiones actualmente ilegales[265].

En segundo lugar, la discriminación, directa e indirecta, por parte de propietarios y vecinos se erige como obstáculo fundamental en el acceso a la vivienda. Ejemplos de ello son desde anuncios explícitos de «solo a españoles» hasta cláusulas abusivas que se solicitan a personas extranjeras extracomunitarias. A esto hay que añadir la segregación en barrios donde generalmente reside la población migrante y refugiada, lo que impide una verdadera inclusión.

5.3.5. Derecho al trabajo

El derecho al trabajo es esencial para asegurar una vida digna. Las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas no se encuentran en igualdad de condiciones para acceder a un empleo y, en caso de encontrarlo, para lograr mantenerlo.

262 CEAR (2022). *Sin barreras para nadie: personas migrantes y refugiadas en el acceso a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).* https://www.cear.es/wp-content/uploads/2023/03/CEAR_informe-DESC_2023_web-1.pdf

263 EAPN (2020). *Informe de posición sobre vivienda 2020: El derecho a una vivienda adecuada digna.* https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1588750014_informe-vivienda.pdf

264 Provivienda (2022). *Informe Provivienda: La discriminación residencial de la población migrante en el acceso a la vivienda pública.* https://www.provivienda.org/wp-content/uploads/La-discriminacion-residencial-de-la-poblacion-migrante-en-el-acceso-a-la-vivienda-publica.-Provivienda.-2022.pdf

265 Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. *Boletín Oficial del Estado,* núm. 124, de 25 de mayo de 2023. https://www.boe.es/eli/es/l/2023/05/24/12/con

Siguiendo con la tendencia de otros años, la tasa de desempleo de las personas extranjeras es superior a la de las personas españolas en 2023[266]. Esta brecha en la tasa de paro entre personas extranjeras y de nacionalidad española actualmente es del 5 %, si bien se dispara en momentos de crisis social y económica. A pesar de que muchas personas migrantes y refugiadas tienen una alta formación académica, una experiencia laboral prolongada y, en ocasiones, una trayectoria en puestos de responsabilidad, la segregación laboral existente, la dificultad de homologación de títulos y la dificultad de acceso a la formación, entre otros, hace que estas personas accedan a empleos en sectores precarizados, con contratos temporales e inestables. En este sentido, suele destacar la presencia de población extranjera en el sector de la agricultura y en el sector servicios (hostelería, comercio...), donde el empleo es de carácter estacional.

También hay que resaltar la inferior representación en sectores donde existe una consolidación mayor de la intervención sindical, la negociación colectiva y los acuerdos de empleo de calidad.

En definitiva, la discriminación en el ámbito laboral se hace manifiesta de diversas formas: bajo la forma de una mayor precariedad y pobreza, segregación ocupacional y especialización por género. Además de esto, desde CEAR detectamos discriminación étnica y racial en los procesos de selección de personal.

> *Disponía de toda la documentación para trabajar, además de cumplir con lo que pedía la empresa para ocupar ese puesto. La entrevista fue muy corta, no me preguntaron casi nada sobre mi formación y experiencia´*. Aminata, Senegal.

5.3.6. Derecho a la inclusión financiera: acceso y mantenimiento de cuentas de pago básicas

Las cuentas bancarias de pago básicas responden a la necesidad de promover la inclusión financiera en la UE, facilitando el acceso de personas consumidoras en situación de vulnerabilidad a los servicios bancarios básicos. En España se regulan a través del Real Decreto 19/2017 y el Real Decreto 164/2019. Desde hace años, CEAR viene detectando y denunciando el incumplimiento de la normativa vigente por parte de las entidades bancarias. Entre otras irregularidades, la mayoría de las entidades y/o sucursales bancarias no informan de este producto ni de su posible gratuidad. Además, no reconocen documentos acreditativos de la identidad de las personas solicitantes de protección internacional, como el manifiesto de voluntad o el resguardo

266 Un 11,02 % de españoles *vs.* un 16,49 % de extranjeros, a fecha del 31 de octubre de 2023. INE (26 de octubre de 2023). *Encuesta de Población Activa (EPA) y Estadística de Flujos de la Población Activa (EFPA). Tercer trimestre de 2023.* https://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0323.pdf

de formalización de la solicitud de asilo. De añadido, se exige a las personas migrantes y refugiadas documentación adicional que no está contemplada en la normativa -como el empadronamiento o un contrato de alquiler y/o la contratación de seguros u otros productos bancarios- para autorizar la apertura de la cuenta, en un intento de incrementar beneficios[267].

> *Fui al banco para abrir una cuenta bancaria. Cuando les mostré mi documentación -resguardo de solicitud de protección internacional-, me dijeron: "Esta hoja no vale"*[268]. Marie, Nigeria.

Las entidades bancarias tampoco cumplen con la obligación legal de denegar por escrito la apertura de este tipo de cuentas ni informan de los procesos de reclamación. Finalmente, existen trabas a la gratuidad de estas cuentas, pues la documentación que requieren las entidades bancarias para acreditar la situación de exclusión y vulnerabilidad de las personas es arbitraria.

La denegación de este derecho tiene consecuencias gravísimas y deja a las personas en situación de exclusión financiera y social: no pueden contratar servicios básicos como la luz o el agua, tienen problemas a la hora de abonar el alquiler o firmar un contrato de trabajo y les imposibilita solicitar prestaciones sociales. El Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (CEDRE) ya se hizo eco de esta problemática en 2021, considerando que «ser titular de una cuenta bancaria es un derecho instrumental que resulta prioritario garantizar para evitar la exclusión social».

El análisis de las diferentes barreras que enfrentan las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas en el acceso a los DESC ilustra que la rueda de obstáculos se reproduce en un «círculo de multiexclusión». La eliminación de los obstáculos existentes para las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas en el acceso a los DESC es esencial para garantizar la inclusión social y laboral.

267 En febrero de 2022, desde CEAR, junto con otras organizaciones, lanzamos una campaña para denunciar esta exclusión social y financiera. CEAR (15 de febrero de 2022). *La exclusión financiera afecta a miles de migrantes y refugiadas en España*. https://www.cear.es/exclusion-financiera-personas-refugiadas

268 Testimonio del Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (CEDRE), 2023. https://www.cear.es/projects/servicio-de-asistencia-a-las-victimas-de-discriminacion-racial-o-etnica/ https://igualdadynodiscriminacion.igualdad.gob.es/home.do

CAPÍTULO 6

CONCLUSIONES

I. UN DRAMA QUE NO DEJA DE AGRAVARSE: NUEVO RÉCORD DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN 2023

El éxodo global ha alcanzado en 2023 la cifra de 110 millones de personas desplazadas de manera forzada, lo que supone un incremento de más de un millón y medio en comparación con el año anterior. A los conflictos muy presentes en los medios de comunicación, como el de Ucrania o el dramático genocidio cometido contra la población palestina, se añaden los que, a pesar de ser condenados al olvido, siguen provocando diásporas numerosas. A todo ello se suman las violaciones flagrantes a los derechos humanos que explican que cada vez más personas busquen protección fuera de sus lugares de residencia.

La mayor parte de los desplazamientos ocurridos en 2023 (un 90 %) se concentraron en Afganistán, Siria, República Democrática del Congo, América Latina y el Caribe, Myanmar, Somalia, Sudán y Ucrania. En el Informe analizamos la preocupante deriva de muchos de ellos, además de la situación de Senegal, tradicional corredor en el tránsito de muchas personas refugiadas de origen subsahariano (en especial de Mali) con destino a Europa, y que durante 2023 vivió una aguda crisis sociopolítica que tuvo un reflejo directo en el aumento de llegadas a las costas canarias.

Aunque los sufrimientos que suponen los desplazamientos forzados y las dificultades para obtener protección no conocen fronteras ni sutilezas jurídicas, su tipología ofrece una información necesaria para comprender su evolución. La mayoría fueron, un año más, desplazamientos internos; 57 millones de personas, lo que supone un ligero descenso en relación con el año anterior. Sin embargo, el número de solicitantes de asilo

creció en medio millón con respecto a los datos de la primera mitad de 2022, lo que parece indicar un mayor cruce de fronteras. Esta tendencia se confirma con el número de las personas ya reconocidas como refugiadas, ya que solo en el primer semestre de 2023 habían aumentado más del 3 % con respecto a las de todo el año anterior, hasta llegar a los 36,4 millones.

En los primeros seis meses de 2023, se reasentaron 59 500 personas, un 41 % más que en 2022. Pero esta «vía segura» sigue siendo insuficiente y solo es una realidad para un reducido número de personas refugiadas. Más de 2,4 millones de personas necesitarán reasentamiento este año, según el ACNUR, un 20 % más que en 2023. Por otro lado, cabe subrayar la escasa importancia de las otras soluciones duraderas: el retorno voluntario y los procesos de inclusión en las sociedades de acogida. Solo 59 500 personas fueron reasentadas en el primer semestre de 2023, 400 000 retornaron voluntariamente a sus países de origen y apenas 20 500 personas obtuvieron la ciudadanía en sus países de acogida.

Las anteriores cifras no incluyen a las personas desplazadas por catástrofes naturales o por los efectos del cambio climático. El terremoto en Marruecos, con cerca de 3000 personas fallecidas, golpeó en septiembre de 2023 una de las zonas más empobrecidas que genera emigración hacia Europa y aumentó la situación de vulnerabilidad de las comunidades de migrantes en tránsito. Simultáneamente, el ciclón Daniel azotó el este de Libia, cobrándose la vida de al menos 5898 personas y dejando a 44 862 desplazadas. Este desastre agravó la ya compleja situación en este país, donde hay miles de personas refugiadas y solicitantes de asilo, la mayoría procedentes de Sudán, Siria y Eritrea.

El 76 % de las personas desplazadas forzosas en el mundo viven en países que son los más vulnerables a los efectos adversos del cambio climático. Después de huir de conflictos, violaciones de derechos humanos y sufrir persecución, las personas desplazadas se enfrentan a sequías, inundaciones y temperaturas extremas. En el Informe se analiza la desigualdad de los efectos de la crisis climática y la manera desproporcionada en que afecta a grupos humanos y países empobrecidos, que son los que menos han contribuido a generarla.

En la lucha contra el cambio climático, la opción por la modernización digital está posibilitando lo que se conoce como la transformación «verde» de las economías occidentales, cuyo liderazgo pretende asumir la Unión Europea. Si bien el objetivo es poner la tecnología al servicio de la necesaria reducción de emisiones para transitar hacia el abandono de los combustibles fósiles, la digitalización está teniendo lugar en un contexto global en el que impera un modelo de desarrollo capitalista basado en el expolio de recursos naturales. De este modo, la carrera por acceder a los recursos escasos para la transformación verde y digital fomenta, cada vez más, conflictos y desplazamientos forzados en el sur global.

II. LA UNIÓN EUROPEA EN LA MALA DIRECCIÓN: EL PACTO SOBRE MIGRACIÓN Y ASILO

Hay realidades que dicen mucho más que los discursos retóricos y las declaraciones de intenciones. El año 2023 fue el más mortífero desde que se tienen registros fiables, con 8565 muertes y desapariciones, de acuerdo con los datos de la OIM. Es obvio que solo una parte de estos hechos son los que logran constatarse. De todas las rutas, las del Mediterráneo volvieron a ser las más peligrosas del planeta, con al menos 3129 personas muertas y desaparecidas.

En el 2023 llegaron a Europa 292 985 personas por medios al margen de los cauces establecidos legalmente. Esto supone un incremento del 48,4 % en el número de llegadas con respecto al año anterior y el mayor número registrado desde el 2016. Del total de llegadas en 2023, el 90 % lo hicieron por vía marítima, y solo el 9 % por tierra, la mayoría en Italia (54 %), España (19 %) y Grecia (16 %). En comparación con 2022, las llegadas en 2023 han aumentado en todas las rutas. Destaca principalmente la del Atlántico, con 39 910 llegadas, que representa un 154 % más que el año anterior (15 682).

En 2023, los países de la UE recibieron 1 129 800 solicitudes de protección internacional. Esto supone un aumento del 17 % con respecto a 2022 y consolida la tendencia al alza del año pasado. Cuando se analiza la evolución del número de solicitudes de asilo en la última década se comprueba que en 2015 y 2016 alcanzaron su punto máximo, y que se produjo un descenso en los siguientes tres años. Durante la pandemia, el número de solicitudes disminuyó considerablemente (472 395), en parte por las numerosas restricciones a la movilidad. Mientras que entre 2021 y 2022 se produjo un aumento del 53 % en el número de solicitudes, que llegaron a superar el millón en 2023.

Los tres países que mayor número de solicitudes recibieron fueron, un año más, Alemania, con 351 510 solicitudes; Francia, con 166 880, y España, con 163 220. Italia también ocupó un lugar destacado en el panorama del asilo, con 135 815 peticiones, lo que supone un aumento del 128 % con respecto al número de las registradas el año anterior (5510). Cabe señalar que, en conjunto, estos cuatro países recibieron más de dos tercios de todas las solicitudes presentadas en la UE durante este periodo. Grecia ocupa el quinto lugar de la lista con 64 220 solicitudes presentadas en 2023; sin embargo, es el país que mayor aumento porcentual ha experimentado con respecto al año anterior, un 191 %.

Frente a esta realidad, en 2023 y lo que llevamos de 2024 la UE ha consolidado una dirección errada y contraria a su compromiso fundacional con las personas refugiadas. En abril de 2024, después de cuatro años de complejas negociaciones y a las puertas del fin del ciclo político con las elecciones de junio, se ha aprobado el Pacto Europeo sobre Migración y Asilo. El Pacto pretendía lograr una mayor armonización en las normas de asilo y migración, fortalecer la resiliencia frente a posibles crisis y establecer un reparto más equitativo de las responsabilidades colectivas hacia quienes buscan asilo

en la Unión Europea. A pesar de estos objetivos, el acuerdo final plantea riesgos para la protección internacional, profundiza en la externalización de fronteras, reincide en medidas que ponen en peligro los derechos humanos y no aborda las deficiencias que justificaron, ocho años atrás, la necesidad de reformar el SECA.

III. EL DERECHO DE ASILO EN ESPAÑA ALCANZA SU MÁXIMA EXPRESIÓN: MÁS SOLICITUDES Y MAYORES DIFICULTADES CON LA GESTIÓN DE LAS CITAS

España registra la cifra más alta de solicitudes de protección internacional de su historia, superando el récord histórico de 2022. Durante el año 2023 se presentaron 163 220 peticiones, lo que supone un incremento del 37,3 % con respecto al año anterior. De esta forma, se mantiene la tendencia ascendente iniciada en el año 2012, que solo se interrumpió por los efectos de la pandemia de COVID-19, y todo ello a pesar de la persistencia de las barreras y obstáculos para el acceso al procedimiento. Sin embargo, la tasa de protección internacional, tradicionalmente baja, ha sufrido un fuerte descenso. El reconocimiento del 16,5 % en el año 2022 ha caído al 12 % en el año 2023. Esta tasa es la más baja del conjunto de los Estados miembros de la UE y sitúa a España cada vez más lejos de la media europea, que en 2023 fue del 42 % y que sí mantiene una tendencia al alza.

Por nacionalidades, los tres primeros países de origen de personas solicitantes de asilo en España fueron, un año más, latinoamericanas (Venezuela, Colombia y Perú), que concentran el 78,7 % del total de las peticiones registradas. Venezuela, por octavo año consecutivo, es el país de origen con mayor número de solicitudes formalizadas, 60 534, frente a las 45 748 formalizadas el año anterior, lo que supone un incremento del 32,32 %. En segundo lugar, por sexto año consecutivo, se sitúa Colombia, con 53 564 solicitudes de asilo, frente a las 36 012 solicitudes del año 2022, lo que representa un incremento del 48,7 %. La disparidad de los índices de reconocimiento por nacionalidad sigue siendo muy pronunciada: muy elevada en el caso de Venezuela e irrelevante con los ciudadanos peruanos. En el caso de Colombia, de las 16 781 solicitudes resueltas se han dictado 724 resoluciones de reconocimiento de estatuto de refugiado y 12 de protección subsidiaria, lo que supone una tasa de reconocimiento del 4,5 %, muy por debajo de la media, y similar a la del año 2022 (3,8 %).

Con las solicitudes de apatridia, un procedimiento más excepcional, pero con un claro perfil, se observa un ligero descenso: de las 1084 en 2022 se pasa a 953 en 2023. De las solicitudes presentadas en el año 2023, el 97 % han sido de personas procedentes del Sahara Occidental. De las 1022 resoluciones, 909 han sido de reconocimiento, un 88,9 % frente al 73,1 % del año 2022. De las resoluciones favorables, el 99 %, esto es, 901 resoluciones, han sido para personas de origen saharaui.

Como en los últimos años venimos señalando en este Informe, el volumen adquirido por el derecho de asilo en España coincide con la poca disponibilidad e impredecibilidad de los mecanismos de cita para formalizar nuevas peticiones, lo que ha llevado a alimentar un mercado irregular de compraventa a costa del estado de necesidad de muchas personas. A pesar de las múltiples denuncias, la tardanza e incluso el bloqueo en el acceso al sistema de protección internacional se ha generalizado en el conjunto de España, con consecuencias perniciosas para la seguridad y las necesidades de acceso a los recursos de acogida. Lo anterior indica que existe una bolsa personas con necesidad de protección internacional que no aparecen registradas por las deficiencias en el acceso a las citas.

Desde el verano de 2023, se detectó un gran aumento del número de solicitantes de protección internacional en el aeropuerto de Madrid, lo que generó retrasos en la formalización de las solicitudes y situaciones de sobreocupación de las salas de estancia, que cuentan con una capacidad total de 156 personas. A mediados de diciembre de 2023, se encontraban unas 250 personas en esas instalaciones, incluyendo familias con menores, en condiciones insalubres. Las personas solicitantes de asilo vivieron esta situación durante periodos que podían llegar hasta 30 días. El 15 de diciembre de 2023, CEAR presentó una queja al Juzgado de Control. En enero de 2024 persistían importantes retrasos en la formalización de solicitudes y una situación aún más crítica en las salas, que albergaban a unas 390 personas en condiciones de hacinamiento. Se reclamaron al Ministerio del Interior medidas urgentes, principalmente la autorización de la entrada excepcional por razones humanitarias, así como su alojamiento en recursos de acogida adecuados y la asignación de una cita para formalizar su solicitud en la comisaría provincial que les correspondiera.

Es preocupante que las medidas adoptadas frente a la sobreocupación en Barajas se hayan dirigido a evitar que las personas con necesidad de protección internacional lleguen por vía aérea, exigiendo visados de tránsito aeroportuario, una medida que se ha aplicado a personas con pasaporte de Kenia (desde el 23 de enero de 2024) y de Senegal (desde el 19 de febrero de 2024), precisamente las dos principales nacionalidades de solicitantes en esos momentos. Desde verano, las personas somalíes que huían de la violencia y la persecución en su país utilizaban pasaportes de Kenia para poder realizar un viaje con escala en Madrid y solicitar de esta forma protección. Igualmente, utilizaban esta ruta las personas de Senegal que huían de la inestabilidad sociopolítica, la represión de la oposición y las limitaciones de la libertad de expresión que desde verano se vivía en el país africano. Anteriormente, el 16 de agosto de 2023, se había impuesto el visado de tránsito aeroportuario a personas de Burkina Faso, país en conflicto armado, y en años anteriores se adoptó la misma medida para impedir la llegada de personas de Siria, Yemen, Palestina o Haití.

IV. SE REACTIVA EN LA FRONTERA SUR LA RUTA CANARIA: ENTRE LA ACOGIDA DE EMERGENCIA Y LA FALTA DE ALTERNATIVAS

El 2023 fue un año marcado por un incremento significativo de las llegadas de personas migrantes por vía marítima y terrestre a la Frontera Sur española. Aunque en la primera mitad del año se mantuvo la tendencia de descenso en las llegadas desde marzo de 2022, debido a las medidas de contención migratoria en Marruecos y el Sáhara Occidental, a partir de julio de 2023 se produjo una ruptura con la reactivación de la ruta canaria. El drástico repunte migratorio en las Islas Canarias superó los máximos históricos registrados en 2006 (el año de los cayucos) y desencadenó una respuesta de emergencia humanitaria. Las medidas frente a esta situación incluyeron la adopción de una serie de traslados y la habilitación de plazas de acogida que tuvieron como destino el conjunto de la península, con colaboración de las organizaciones sociales, incluida CEAR.

Según datos del Ministerio del Interior, en el año 2023 llegaron a España un total de 56 852 personas migrantes por vía marítima y terrestre, un 80 % más que las 31 219 registradas en 2022. El 98 % de las llegadas por vía irregular fueron marítimas (55 618), y siete de cada diez (un total de 39 910) se concentraron en la ruta del Atlántico hacia las Islas Canarias. El aumento de llegadas por mar en 2023 se asemeja a las cifras de 2018, cuando llegaron 57 498 personas, si bien la mayor intensidad registrada en la ruta canaria no tiene precedentes desde el llamado «año de los cayucos» de 2006.

Se produce así una ruptura con la tendencia a la baja registrada en las llegadas que se venía produciendo desde marzo de 2022, coincidiendo con las nuevas relaciones de vecindad y cooperación entre España y Marruecos. En la primera mitad de 2023 se ha mantenido el descenso en el número de llegadas de personas migrantes, con un incremento moderado de las llegadas a las costas de la península y las Islas Baleares desde abril. A partir de julio de 2023 se ha observado una creciente intensidad en algunas rutas migratorias y, especialmente, en la ruta hacia las Islas Canarias.

A pesar de estas cifras, la respuesta humanitaria ha demostrado que existe capacidad de acogida en situaciones de emergencia, en gran medida previsibles cada cierto tiempo, y de gestión adecuada de esta, lo que debería consolidar las políticas públicas que eviten improvisaciones, en vez de insistir con la apuesta por la externalización de las fronteras, que solo consigue hacer más arriesgadas las rutas migratorias.

V. UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN DEL SISTEMA DE ACOGIDA EN ESPAÑA FRENTE A LA REALIDAD DE LA DISCRIMINACIÓN COTIDIANA

Como ya se apuntaba en el Informe anual anterior, 2023 ha sido el primer año de implementación del modelo de «acción concertada», un nuevo mecanismo de gestión y financiación del sistema de acogida de protección internacional y temporal que sustituye al modelo anterior, basado en subvenciones periódicas. La adaptación a este cambio ha supuesto un reto importante para las entidades que conforman el sistema de acogida a lo largo de 2023, con el trasfondo del incremento de solicitantes que se ha detallado a lo largo del Informe. En el primer año de despliegue de la «acción concertada» se han introducido cambios en los servicios y actuaciones del itinerario de las personas que acceden al sistema de acogida. El esfuerzo se ha orientado a garantizar que la dedicación de recursos a la gestión del nuevo modelo no supusiera una merma en la protección y atención que reciben las personas que ingresan en el sistema de acogida.

Durante 2023, se mantuvo la restricción en los CREADE, centros creados para atender a las personas procedentes de Ucrania, a pesar de las enormes dificultades para acceder al sistema de las personas que precisan protección internacional de otros orígenes. Sin documentación de solicitantes de protección internacional se aboca a las personas a la desatención de sus necesidades y a la exclusión social, impidiendo su acceso a los derechos básicos. La mayoría de las personas que consiguen llegar a España huyendo de la persecución se enfrentan a una auténtica carrera de obstáculos para acceder a sus derechos básicos, lo que dificulta enormemente los procesos de acogida y posterior inclusión en la sociedad.

Las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas sufren discriminación en el acceso y ejercicio de sus derechos básicos, lo que les expone a situaciones de gran vulnerabilidad. Para acceder a los derechos económicos, sociales y culturales deben superar una serie de barreras administrativas. Sin embargo, los trámites para acceder al procedimiento de protección internacional son complicados y gravosos, comenzando por las dificultades para acceder a las citas telemáticas para iniciar la solicitud de asilo. Una vez formalizada la solicitud de protección internacional, la mayoría de los expedientes en España se resuelven con una denegación. Cuando no se consigue acceder a las citas para justificar la condición de demandante de protección internacional o se recibe una resolución denegatoria del expediente, las personas se encuentran en situación de irregularidad administrativa. Sin documentación, sin permiso de residencia ni de trabajo, se impone la precariedad y se limita el acceso a los derechos básicos, colocando a las personas que en otros países serían reconocidas como refugiadas en situaciones de elevado riesgo de exclusión social.

En el Informe se analiza la dificultad de las personas migrantes, incluidas las necesitadas de protección internacional, en su relación con las Administraciones públicas, debido, por una parte, a la imposibilidad de realizar determinadas gestiones de forma presencial y, por otra, a la brecha digital existente, ya que en muchas ocasiones las personas carecen tanto de herramientas personales como materiales para realizarlas. En otras ocasiones la barrera consiste en el desconocimiento o no reconocimiento del personal que atiende los servicios públicos de la documentación identificativa de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas. A todo ello hay que añadir la discriminación y el aumento de la xenofobia, que se alternan frecuentemente con otras formas de exclusión como pueden ser el género, la orientación sexual, la discapacidad, la edad, etc., lo que provoca una discriminación interseccional que afecta a la falta de igualdad real en el acceso a derechos para las personas migrantes y refugiadas.