



REFUGIO Y MUNICIPALIDAD

***Encuentro de Municipios Comprometidos
con el Refugio***

Análisis y Propuestas

Plaza de la Villa, Madrid

12 de diciembre de 2017



ÍNDICE

Preámbulo	3
1. Presentación y contextualización	4
2. Sensibilización y formación	7
3. Retos del municipio para una convivencia efectiva (empleo, vivienda, protección social)	8
<i>Vivienda</i>	9
<i>Empleo</i>	11
<i>Protección Social</i>	12
4. Participación ciudadana	15
ANEXO I: Glosario de conceptos básicos	17
ANEXO II: Infografía proceso solicitud de protección internacional	20
ANEXO III: Notas para la dinamización del eje de sensibilización	21
ANEXO IV. Ejemplos de sensibilización exitosos	22
ANEXO V: El papel de los municipios en materia de refugio (documento base)	23



Preámbulo

El pasado 9 de mayo de 2017 se celebró en el Palacio de Cibeles del Ayuntamiento de Madrid el **Primer Encuentro de Municipios Comprometidos con el Refugio** promovido por las organizaciones sociales, sindicales y políticas que componemos el espacio colaborativo *Refugio por derecho Madrid*¹.

El objetivo fundamental del encuentro era promover que los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid (CM) pusieran en marcha medidas, desde su ámbito competencial, para favorecer la acogida de las personas solicitantes de protección internacional para su integración social y laboral efectiva. El acto, tanto en su componente institucional como técnica, perseguía la consecución de un punto de inflexión en la configuración de nuevas y más amplias alianzas entre las administraciones locales y la sociedad civil organizada ante ese objetivo común; la defensa de los derechos de las personas refugiadas y migrantes.

Más de una veintena de ayuntamientos participaron en el encuentro. La firma simbólica del [documento base](#) desarrollado supuso el inicio en la construcción del debate y la reflexión colectiva en torno a las estrategias a desarrollar en materia de acogida e inclusión de las personas migrantes y refugiadas en los municipios, por ser estos un sujeto estratégico en la garantía de sociedades más cohesionadas y comprometidas.

La jornada técnica del encuentro se desarrolló en torno a cuatro ejes de análisis y actuación definidos en el propio documento base: contextualización de la realidad del refugio, sensibilización y formación, retos del municipio para una convivencia efectiva (vivienda, empleo, servicios sociales) y participación.

Fruto de esa jornada de trabajo y como punto de partida, el espacio *Refugio por Derecho Madrid* ha elaborado este documento resumen de las conclusiones fundamentales de las jornadas. Sirva el mismo para hacer efectivo el compromiso adquirido de devolución a las administraciones públicas y a la propia sociedad madrileña, y como herramienta para la gestión política y social en materia de inclusión efectiva de las personas refugiadas y migrantes.



Foto 1: Cierre del acto institucional del Primer Encuentro de Municipios Comprometidos con el Refugio.

¹ CEAR, ACCEM, ACPP, CEPAIM, Amnistía Internacional Madrid, Fundación Paz y Solidaridad, Red ONGD Madrid, Médicos del Mundo, Facua-Madrid, MPDL, FRAVM, CCOO Madrid, UGT Madrid, USO Madrid, Equo Madrid, Podemos Madrid, IU Madrid, PSOE-M.



1. Presentación y contextualización

La grave e insostenible situación de las personas refugiadas en Europa pone de relieve una profunda crisis humanitaria y del derecho internacional, así como el quebrantamiento de la legalidad y los compromisos adquiridos, el incumplimiento de los propios principios políticos de la UE y, de forma muy relevante, su continua vulneración de los convenios internacionales. La UE vulnera el derecho de asilo e incumple un total de, al menos, cuatro convenciones de derechos humanos como la propia Declaración Universal de Derechos Humanos y la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, pasando por la Convención de Ginebra sobre los Refugiados (1951) o la propia Convención Europea de Derechos Humanos, en vigor desde 1953. En este escenario de crisis del Derecho, en septiembre de 2015 el Consejo Europeo acordó, junto con los estados miembros, la decisión de establecer un mecanismo temporal para aliviar la situación de las personas refugiadas, mecanismo que finalizó el pasado 26 de septiembre de 2017 con un resultado tremendamente decepcionante, ya que España apenas ha recibido a un 11% de la cuota a la que se había comprometido: 1.983 personas acogidas frente a las 17.337 asignadas en un principio, lo que nos coloca entre los países europeos con mayor grado de incumplimiento.



Foto 2: Puerto de Pireo, Atenas (2015)

Ante la dramática situación de las personas refugiadas y la vulneración del derecho internacional se torna imprescindible, por un lado, la actuación y movilización de la sociedad civil, y por otro, el propio papel de los municipios para construir sociedades más inclusivas. Todo ello unido a la imprescindible presión de ambos, sociedad civil y administración local, a los poderes públicos en favor de los derechos y la dignidad de las personas refugiadas.



En ese escenario se subraya la importancia del papel de los municipios (declaración y compromiso real con las personas refugiadas) y el papel que pueden ejercer en la presión política a las administraciones central y autonómica. Como recoge el Defensor del Pueblo en su documento sobre *“Acogida e Integración de Refugiados en España. Conclusiones y propuestas”*², se manifiesta claramente un interés de administraciones regionales y locales por formar parte más activa en todo el proceso de planificación, acogida e integración de refugiados, bajo la coordinación del gobierno central y contando con las organizaciones especializadas.

Si bien las decisiones relacionadas con la acogida de personas refugiadas corresponden al gobierno estatal, son los ayuntamientos las entidades que van a recibir a las personas que lleguen a su municipio, por lo que les corresponde tener que asumir decisiones políticas y prácticas que faciliten la acogida de las personas refugiadas. Los municipios son, en definitiva, el germen en la creación de un nuevo entorno con y para las personas refugiadas; es siempre en lo local donde discurre todo y, por ello, los municipios pueden y deben, legítimamente, buscar los instrumentos para asumir responsabilidades sobre las necesidades que se producen en su territorio. Se convierten de facto en el eje neurálgico para centralizar no solo los recursos locales sino también los autonómicos, de ahí la importancia de la coordinación entre administraciones en temas clave como la educación, la sanidad, la vivienda, etc.

Pese a la limitación a las competencias municipales establecidas en la Ley 27/2013 de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), hay que saber que también tiene como límite el principio constitucional que establece que los municipios gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, principio que no debería ser vulnerado. Así pues, la intervención que se acote para los municipios no puede obviar aquellos asuntos en los que haya un interés municipal y es evidente que, por lo expresado en varias declaraciones institucionales efectuadas en el mismo *Encuentro de Municipios Comprometidos con el Refugio*, en este tema lo hay. La ciudadanía se ha manifestado también repetidamente reclamando a sus gobiernos locales que articulen la recepción y estancia de las personas refugiadas en sus municipios.

A su vez, es necesario constatar que en los últimos años se está produciendo un repunte de actitudes xenófobas y de dificultades de convivencia. Por este motivo y por la práctica ausencia de ayudas y compromisos por parte del gobierno regional en este sentido, los ayuntamientos han tenido que reforzar los servicios generales de atención a la ciudadanía y, en especial, han tenido que habilitar mecanismos para facilitar el proceso de inclusión social de las personas refugiadas y migrantes. Esta tipología de servicios municipales de atención a las personas refugiadas se agruparía en tres grandes áreas:

2 Defensor del pueblo - ACOGIDA E INTEGRACIÓN DE REFUGIADOS EN ESPAÑA. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS : <https://www.defensordelpueblo.es/jornada-refugiados/conclusiones-y-propuestas-globales/>



- a) servicios dirigidos directamente a las personas solicitantes de protección internacional y que responde a necesidades de orientación o de primera acogida,
- b) programas y acciones orientadas a facilitar la inclusión social de la persona migrante –asegurando la convivencia entre los diferentes grupos sociales– que suelen abordar la mediación intercultural, el acceso al mercado laboral, actuaciones sobre vivienda, actividades de dinamización o cursos de enseñanza de las lenguas oficiales,
- c) actuaciones de formación y capacitación del personal profesional que trabajan para la administración local.

Estas y, seguramente, otras medidas más concretas forman parte del catálogo de actuaciones municipales que algunos ayuntamientos han asumido para afrontar el fenómeno migratorio de personas refugiadas.

Por último, y respecto a la situación actual del refugio y la asistencia a población migrante, en los ayuntamientos asistentes al encuentro se constata:

- Una gran diversidad/heterogeneidad de realidades respecto a:
 - Porcentaje y composición de la población migrante ya existente. Hay municipios que cuentan con alrededor de un 15% de población migrante, en algunos su presencia es testimonial, o en otros alcanza más de una tercera parte de la población.
 - Recursos destinados a las políticas de acogidas y la disponibilidad de personal técnico formado. Desde municipios que no cuentan con ninguna figura para trabajar con población migrante ni tienen sistematizado la gestión a través de servicios sociales, a otros, de mayor dimensión, que tienen una dilatada trayectoria y personal técnico formado.
 - Acogida. Hay municipios que tienen firmados acuerdos con entidades de acogida u otros que han manifestado reiteradamente su voluntad de acoger, pero no han recibido ninguna persona refugiada.
- La falta de coordinación entre las administraciones públicas y entidades sociales del ámbito del refugio en las políticas de acogida, sensibilización,....
- La disponibilidad de vivienda pública en los distintos ayuntamientos como aspecto crucial, y realidad complicada o casi inexistente en la mayoría de los municipios. Distintas alternativas como la gestión de alquiler a través de oferta privada (complicada) o empresas públicas.
- El papel de las entidades supramunicipales (FMM³, CM), que podrían cubrir los déficits estructurales para la gestión de, fundamentalmente, los municipios más pequeños, e impulsar desde sus ámbitos las políticas de acogida.

3 FMM: Federación Madrileña de Municipios



- La necesaria profundización en la formación e información en las administraciones públicas en temas que van desde la educación (escolarización), salud (tarjeta sanitaria a personas indocumentadas), empadronamiento, servicios sociales..., los cuales se hayan más desarrollados en algunos municipios pero son inexistentes en otros.
- El desarrollo de un proceso de aprendizaje entre administración y ciudadanía.

Existe el claro convencimiento de que para una completa y efectiva acogida es necesario llevar a cabo planes de inclusión, a medio y largo plazo, en los que el municipio ocupe un papel realmente destacado.

2. Sensibilización y formación

El documento base elaborado por el espacio Refugio por Derecho Madrid (ver [Anexo V](#)) situaba como clara aspiración el que, desde la sociedad civil organizada, se reivindicase ante los gobiernos estatal y regional avanzar de modo real en la acogida.

Aunque las trabas para el acceso al derecho de asilo en nuestro país no son de ahora, tanto por el componente xenófobo como por el relato de la amenaza terrorista, las personas que en tiempos recientes han tenido que huir de sus países no reciben desde el nuestro –tampoco desde el ámbito regional– un mensaje claro, firme y sincero de acogida.

La realidad de una auténtica presión social de la ciudadanía sobre el refugio es cuanto menos discutible, y se halla muy probablemente debilitada en los últimos tiempos. En este escenario, la sensibilización en los municipios aparece como una de las posibles y más efectivas herramientas dado que el contexto local resulta un ámbito adecuado por la cercanía con la ciudadanía y por la existencia de recursos (culturales, educativos, comunicativos) que permiten abordar los contenidos relativos al refugio y la acogida en materia de sensibilización y formación.

Partiendo del hecho de la existencia de un déficit en la toma de conciencia por la ciudadanía de la injusticia, gravedad, urgencia, causas y consecuencias del éxodo de personas refugiadas, se plantea la disyuntiva sobre cómo incluir en las políticas municipales contenidos, recursos y propuestas a favor del derecho de asilo y la acogida. En ese sentido y como herramienta de ayuda se plantean una serie de pautas y notas útiles para la dinamización de talleres en el eje de sensibilización ([Anexo III](#)).

El debate abierto permite visibilizar las distintas realidades sobre la sensibilización realizada o actualmente activa a escala local, los elementos que han resultado eficaces, sus actores; siempre considerando esa sensibilización con un enfoque de cambio y no meramente asistencial. En este contexto, contraponer el drama humanitario actual con otras realidades similares y cercanas (en el tiempo y en el espacio) como las del exilio republicano, la II Guerra Mundial, el Sáhara Occidental o Palestina



parece un discurso clave, propicio y claro en el objetivo de la sensibilización. Concretar esto u otras alternativas en el entorno local es una de las tareas clave propuestas en este eje de sensibilización y formación.

En el campo de los actores municipales en el ámbito de la formación y/o sensibilización se constata que estos son diversos y muy dependientes de cada realidad local (plataformas ciudadanas, centros educativos, AMPA, ONG, asociaciones vecinales), aunque en la mayoría de las ocasiones, de forma directa o indirecta, cada ayuntamiento está involucrado. No obstante, más allá de la pluralidad de protagonistas, se subraya el papel absolutamente trascendental de los centros educativos como espacio clave para la sensibilización.



Foto 3: Actividad de sensibilización realizada en el Colegio Montserrat de Madrid.

Propuestas:

- Destinar recursos económicos a sensibilización y formación, entre ellos al personal técnico. Se trata de una partida de inversión preventiva.
- Fomentar la sensibilización a través de espacios supramunicipales, lo cual permitiría optimizar esfuerzos dada la escasez de recursos, fundamentalmente, en los pequeños municipios.
- Abordar la identificación y priorización de la población destino de las acciones de sensibilización según cada realidad local.
- Hacer uso de herramientas menos clásicas: acciones en redes, grafitis, conciertos.
- Recabar y hacer accesible distintas propuestas de acciones de sensibilización que han sido ya utilizadas en otros ámbitos locales con resultados exitoso, como por ejemplo: la creación de agentes antirumores en el marco de una estrategia para combatir el sesgo anti-acogida de los rumores populares o inducidos, campañas (ejemplo, *"la familia de al lado"*), o la inclusión de contenidos y acciones de sensibilización en la programación extracurricular (educación para el desarrollo). Se pueden consultar estas iniciativas en el [Anexo IV](#).



- Promover actividades de sensibilización sobre el derecho a la vivienda, el empleo, la educación... en los espacios públicos del municipio (ver propuestas sección 3).

3. Retos del municipio para una convivencia efectiva (empleo, vivienda, protección social)

El municipio aborda el reto de la conformación de futuros ciudadanos y ciudadanas, sujetos de derechos y deberes. En ese sentido, desde el plano de la gestión municipal se trabaja en planes de cohesión vecinal, políticas de promoción de empleo, o políticas públicas de diversa índole para lograr un objetivo general de inclusión social.

Las personas refugiadas y solicitantes de protección internacional deben ser consideradas como parte de ese tejido social vecinal objeto de políticas de inclusión a cargo de las corporaciones locales, de ahí que se aborde, en el marco de este encuentro, cuatro momentos significativos que requieren un foco de atención específica:

1. Solicitud de protección internacional (procedimiento jurídico), que puede extenderse en el tiempo. Es inherente a la resolución de un expediente de este tipo una gran incertidumbre que, a su vez, conlleva toda una serie de consecuencias psicosociales.
2. Primera fase del sistema público de acogida (6-9 meses), que comporta asignación de plaza en un recurso residencial, manutención, formación, escolarización de menores y atención sociosanitaria.
3. Segunda fase (inclusión), fuera ya del recurso residencial (6-9 meses), en la que es necesario el apoyo en la búsqueda de vivienda y supone la existencia de una autorización de trabajo. Por lo tanto, la persona recibe menos ayudas del sistema y ha de valerse por sí misma.
4. Tercera fase (autonomía), la persona ha podido tener ya resolución de su expediente y ha ganado en competencias ciudadanas para lograr una vida autónoma en el marco convivencial del municipio.

A su vez, se recoge la necesidad de transversalizar desde una perspectiva de género el análisis y ejecución de la totalidad de políticas y programas sociales que devengan en afectar de forma desigual y diferenciada a la población objetivo. En este sentido, se subraya la necesidad de asumir posibles cambios futuros en los retos y propuestas aquí planteadas, a fin de responder equitativamente de forma que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellas igualmente y no se perpetúe la desigualdad.

Todo este complejo proceso de acompañamiento e intervención social tiene una duración media entre los 18 y los 24 meses, y supone un reto para los municipios, como se ha señalado, pero también para la ciudadanía de acogida y para las propias personas refugiadas. Hacer efectivo el derecho de protección internacional implica ir más allá de las ayudas y las fases que contempla el sistema de asilo español.



Además de las campañas municipales de respuesta a situaciones de emergencia y de la habilitación de plazas de acogida para las personas recién llegadas, es necesario poner el foco en ofrecer alternativas para garantizar la autonomía, la inclusión y el ejercicio de la ciudadanía. Esas alternativas pasan por el planteamiento de varias preguntas: ¿qué sucede cuando una persona refugiada sale de un centro de acogida, tiene que buscar una vivienda, y “elegir” un barrio en el que comenzar una nueva vida?, ¿cómo responderá la comunidad de acogida ante la llegada de los nuevos vecinos y vecinas?, ¿qué ocurre con el acompañamiento, el apoyo, la atención psicosocial, tan necesarios en este colectivo, una vez que han completado la primera fase de acogida?, ¿las administraciones locales tienen toda la formación e información necesarias sobre la situación legal, psicológica y social de estas personas?, ¿cómo enfrentar un caso de asilo desde los servicios sociales municipales?

Para intentar tener una imagen más completa de la situación, asumiendo los retos y oportunidades que brinda la acogida de personas refugiadas, se analizan los puntos clave a trabajar para la mejora de sus condiciones de vida en nuestros municipios.

Vivienda

Respecto al problema de acceso a la vivienda se destacan los siguientes puntos:

- La extrema dificultad para encontrar una vivienda una vez finalizada la estancia en la primera fase del servicio de acogida temporal.
- La existencia de casos de discriminación, contrastada por los propios técnicos de las entidades que gestionan la acogida, a la hora de buscar una vivienda de alquiler.
- La ocultación de la condición de persona refugiada cuando se busca alquilar un piso, dado que los propietarios suelen mostrarse reacios a alquilarlos a pesar del “certificado de ayuda” expedido por las ONG del ámbito.
- Las condiciones de los alquileres son enormemente complicadas. Se suele exigir, por ejemplo, seguro de impago (muy difícil de conseguir), ingresos mínimos de 1.100 €, varios meses de fianza; condiciones imposibles de cumplir por las personas refugiadas.
- Las familias se ven obligadas a dejar las zonas que conocen y las redes sociales establecidas durante la primera fase de acogida, al tener que ampliar el radio de búsqueda de vivienda a otros barrios y municipios.
- El alojamiento temporal inicial de la persona que ha solicitado entrar en el sistema de acogida, que puede suponer en tiempo aproximadamente un mes, debería quedar cubierto al darse situaciones de enorme vulnerabilidad, con recursos residenciales de estancia temporal debidamente equipados y cobertura de necesidades básicas.



Foto 4:

Propuestas:

- Incorporar un sistema de control sobre el proceso de alquiler que sigan las viviendas que están dentro de una bolsa de alquiler municipal.
- Actualizar un censo que permita conocer la situación real del parque de vivienda vacía tanto pública como privada.
- Ofrecer algún tipo de incentivos, por ejemplo fiscales, para la inclusión de vivienda privada en régimen de alquiler social.
- Reservar un cupo de vivienda pública para destinarlo a situaciones de emergencia habitacional.
- Promover actividades de sensibilización sobre el derecho a la vivienda en los espacios públicos del municipio.
- Ejercer, por parte de los municipios, una mediación entre las entidades sociales que gestionan la acogida de solicitantes de protección internacional y personas refugiadas, y los propietarios/as de viviendas incluidas en las bolsas de alquiler municipal. Esta mediación incluiría la idea de que exista algún tipo de control sobre cómo se está alquilando, por si se estuviera ejerciendo alguna discriminación o abuso por parte del propietario/a.
- Hacer que los servicios sociales y la bolsa de alquiler municipal estén conectados, alineación de recursos, si la estructura municipal lo permite.
- Recuperar el impulso inicial de la ciudadanía que ofreció sus viviendas al inicio de la “crisis de refugiados” para que se ofrezcan a alquilar a las personas refugiadas que van a pasar a la segunda fase del sistema de acogida.



- Por último, hacer seguimiento y acompañamiento posterior a la consecución de empleo y vivienda; la integración es un proceso que lleva mucho tiempo.

Empleo

El empleo es un factor clave en los procesos de inclusión social. El nivel de autonomía dependerá directamente de las posibilidades reales de acceso a la formación y al empleo digno y de calidad que exista en el entorno de las personas.

Sin embargo, dicho acceso a la formación y al empleo son muy limitados y no responde a las necesidades reales del proceso de inclusión de las personas refugiadas. Entre las razones argumentadas:

- La imposibilidad de acceso a la formación ofertada a través del Servicio Público de Empleo, por no contar con autorización de trabajo (durante los primeros 6 meses tras solicitar asilo), retrasa el itinerario de la persona solicitante de asilo.
- Las trabas administrativas y el desconocimiento por parte del tejido empresarial sobre la situación legal de las personas solicitantes de protección y el proceso de contratación necesario acorde a la documentación que les identifica (la tarjeta roja), provoca obstáculos en la contratación a personas solicitantes de protección internacional.
- La dificultad para el aprendizaje de castellano por parte de personas procedentes de países no hispano-hablantes, durante el periodo que permanecen en el centro de acogida, dificulta su contratación. Si bien la persona cuenta con autorización de trabajo una vez transcurridos los seis meses de la primera fase, lo cierto es que la barrera lingüística sigue siendo un problema significativo y un gran obstáculo que impide o complica el acceso al campo laboral. Los tiempos de la persona no necesariamente coinciden con los del sistema. Seis meses para manejar con soltura un idioma cuando en ocasiones hay casos de analfabetismo y poca experiencia profesional, son del todo insuficientes. Por otro lado, las altas cualificaciones deben ajustarse también a las características de nuestro mercado laboral. Se trata, por tanto, de un obstáculo fundamental en la búsqueda de empleo.
- Dificultad en los procesos de homologación de títulos académicos, lo que supone una barrera más a la hora de acceder al mercado laboral.

Propuestas:

Algunas medidas para favorecer la inclusión real y efectiva a nivel local de las personas refugiadas:

- Facilitar y reforzar el acceso a la información en el ámbito laboral en distintos idiomas.
- Facilitar itinerarios de formación atendiendo a las características específicas de los colectivos, sus intereses, cualificación y experiencia, para lograr así sumar sus capacidades a nuestro mercado laboral.



- Incorporar herramientas de diagnóstico de la empleabilidad orientadas a la identificación y gestión de las capacidades entre las personas refugiadas.
- Añadir cláusulas específicas en los pliegos de contratación pública para el acceso, a un cupo determinado, de las personas refugiadas en:
 - o Planes municipales de formación y capacitación profesional.
 - o Bolsas de empleo municipal.
- Impulsar la cooperación del tejido empresarial local en la inclusión sociolaboral de las personas refugiadas a través de:
 - o Apoyo en la sensibilización en los centros de trabajo, a empleados y empleadas, en cuanto al perfil profesional y la situación legal de las personas refugiadas. Destacar su aportación positiva.
 - o Colaboración activa en la prospección de oportunidades de empleo y formación.
- Desarrollar iniciativas de economía social lideradas por personas refugiadas:
 - o Formación y acompañamiento para el emprendimiento empresarial individual y/o cooperativo.
 - o Inversión municipal socialmente responsable en proyectos de economía social.
 - o Incorporación de criterios de reserva en la contratación pública que permitan la entrada de iniciativas de economía social como proveedoras.
- Convocar ayudas locales específicas para el impulso y/o desarrollo de cualquiera de los puntos anteriormente citados.
- Promover la participación activa de las personas refugiadas y migrantes en la defensa de sus derechos laborales.

Protección Social

Salud

En el ámbito de la salud se aprecian dificultades para las personas refugiadas en su acceso al sistema público sanitario y su nivel de atención primaria. Existe una carencia de información palpable en los centros de salud, por parte de sus profesionales, acerca de los derechos sanitarios de las personas refugiadas, que puede derivar en un trato discriminatorio.

Educación

En el terreno de la educación también se aprecian dificultades para que las personas refugiadas, sobre todo las menores, accedan adecuadamente al sistema público de educación: barreras administrativas que retrasan la escolarización, dificultad para el acceso a la beca comedor, escasez de aulas de enlace y ubicación de las mismas en centros concertados confesionales, son sólo algunas de ellas.



El recurso de las aulas de enlace es fundamental para su proceso de adaptación socioeducativa. El hecho de que se encuentren en centros religiosos (privados o concertados), muchos de ellos con código de vestimenta que impide el uso del hiyab a las menores musulmanas, pone a las familias en una situación muy complicada, obligando a matricular a los y las hijas de una misma familia en diferentes centros alejados los unos de los otros, con la complicación que supone para la entrada y salida diarias.

Se constata la necesidad de que los municipios insten a la Comunidad de Madrid a agilizar los trámites administrativos necesarios para la asignación de plaza a los menores en los centros escolares, situando el derecho a la educación por encima de determinadas inercias administrativas y burocráticas.

Servicios Sociales

Destacamos la relevancia de los Servicios Sociales como instrumento fundamental de inclusión social al servicio de la ciudadanía. Para las personas refugiadas y solicitantes de protección internacional, como parte de esa ciudadanía, resulta imprescindible su acceso a ellos. Debemos entender estos servicios mucho más allá de la concesión de ayudas económicas; los y las profesionales que los gestionan también abordan una intervención social grupal y comunitaria fundamental para lograr la cohesión social, mejorar la convivencia intercultural y, en definitiva, contribuir a que las sociedades receptoras se conviertan en acogedoras.



Foto 5:

Propuestas:

- Tomar medidas para paliar las dificultades de las personas refugiadas en el acceso a recursos formativos y la gestión de trámites



burocráticos fruto de su situación administrativa y las características de su documento de identidad (tarjeta roja), realidad que afecta a su acceso a la vivienda, los servicios sanitarios, el empleo u otros.

- Revisar los procedimientos y protocolos de atención al público del personal municipal para que las personas refugiadas y migrantes reciban una atención con un conocimiento mayor sobre su situación legal y social. Este mejor trato repercutiría en un mayor aprovechamiento de los recursos del municipio y en una más efectiva inclusión de las personas refugiadas en el mismo.
- Establecer protocolos de colaboración entre las entidades implicadas y los servicios locales de protección social, para favorecer el intercambio de información y conocimiento sobre los derechos y deberes de las personas refugiadas.
- Desde los municipios, hacer incidencia a la Comunidad de Madrid para potenciar las aulas de enlace de la red pública educativa excluyendo los centros concertados de carácter religioso.
- Fomentar la incorporación de la figura de mediador intercultural en los distintos ámbitos sociales del municipio.
- Evitar situaciones de desprotección social vinculadas a necesidades de atención a la dependencia por aplicación de la normativa vigente (exigencia 5 de años de residencia), implementando criterios de cobertura complementaria a través de recursos sociales municipales y asegurando la cofinanciación autonómica en el marco de los servicios sociales básicos.
- Crear espacios de formación para la plantilla municipal en materia de Derechos Humanos con un enfoque intercultural, reforzando la importancia de su papel como figura facilitadora.
- Reclamar al gobierno de la Comunidad de Madrid la creación de servicios gratuitos de intérpretes a disposición de los diferentes recursos municipales de atención al público.
- Apoyar la puesta en marcha de acciones extraescolares promovidas por corporaciones locales, en colaboración con la comunidad educativa.
- Promover el intercambio de buenas prácticas con otros municipios, como por ejemplo la mesa de trabajo fruto del propio Encuentro de Municipios Comprometidos con el Refugio.
- Flexibilizar los mecanismos de acceso a los procedimientos administrativos de competencia municipal como el empadronamiento, el acceso al transporte...

Dado que, como ya se ha señalado, los tiempos de la persona no necesariamente coinciden con los tiempos del sistema, a menudo es necesario solicitar prórrogas para extender la primera fase. Esto genera una situación de bloqueo de plazas de acogida, con todas las dificultades operativas que conlleva en un esfuerzo adicional para garantizar una



atención de calidad y acceso a servicios básicos para titulares de derechos.

4. Participación ciudadana

La participación se entiende como el conjunto de mecanismos mediante los cuales las personas llegan a formar parte de su entorno en diferentes ámbitos:

- Como ciudadana, ya sea individualmente o a través de entidades sociales.
- En el terreno institucional, siendo partícipe de los distintos canales u órganos establecidos por las instituciones, o trabajando por la constitución de otras alternativas institucionales que potencien el empoderamiento ciudadano, y muy particularmente el de las personas refugiadas. La democracia participativa es un complemento indispensable y necesario del sistema representativo.

Es especialmente destacable el papel participativo de las personas refugiadas y la puesta en valor de sus propias capacidades. Se apuesta por la creación de oportunidades que faciliten su participación, siendo conscientes de las dificultades administrativas, la falta de recursos y las vulnerabilidades que enfrentan, sobre todo, en las primeras fases de su acogida.

Al igual que en el resto de servicios municipales, cobra especial importancia en el ámbito de la participación atender el potencial de las mujeres como agentes de transformación social, e incorporar la perspectiva de género a las medidas de esta línea de trabajo.

Se distinguen dos tipos o grados de participación, una pasiva (asistente o receptor de procesos) y otra activa (promotor de iniciativas), suponiendo esta última una mayor implicación, y la asunción de una serie de responsabilidades. Herramientas como la escalera de la participación pueden servir para articular las iniciativas atendiendo a esos diferentes grados de implicación y participación.

El concepto de participación está fuertemente conectado con la democracia misma, y con el reconocimiento de la titularidad de derechos, y también de deberes, de todas las personas. En concreto, en el ámbito de la población refugiada, la sociedad se enfrenta ante una situación en la que está en juego el derecho a ser acogido/a, y en la que también destaca el deber y el derecho a acoger.

Por último y para fomentar esa participación de la ciudadanía, es imprescindible apostar por la educación (formal y no formal) y la sensibilización como herramientas esenciales de participación e implicación de la ciudadanía.

Propuestas:



- Canalizar, en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, todas las capacidades, bienes y recursos que la ciudadanía ofrezca para asegurar la acogida efectiva.
- Asegurar también la presencia y participación de las personas acogidas en otros espacios como las fiestas populares, las celebraciones locales u otros espacios del tejido social.
- Desarrollar jornadas u otro tipo de iniciativas que permitan conectar a la ciudadanía con las causas estructurales que provocan la migración forzada.
- Reflejar el espíritu solidario de la sociedad local en partidas presupuestarias para cooperación.
- Impulsar estrategias de desarrollo global basadas en la transversalidad, la participación y la dotación de recursos.
- Acercar la realidad a la que se destinan esos fondos a través de hermanamientos, charlas, jornadas o seminarios de organizaciones que trabajan en terreno u otros instrumentos de colaboración.
- Entender la política de cooperación como una oportunidad para abordar las causas de la migración forzada.
- Hacer uso de mesas interdepartamentales, tipo mesas de convivencia, y otros espacios a diferentes niveles que sirvan para articular y estructurar dicha participación.
- Potenciar desde los ayuntamientos de menor número de habitantes espacios como las mancomunidades para fomentar el trabajo conjunto, y desde los que cuentan con mayor población, descentralizar dichas estructuras en aras de una mayor participación.
- Promover, en ese marco, el trabajo comunitario desde la perspectiva de la convivencia intercultural, y poner en marcha en barrios y pueblos programas de acompañamiento a las familias que están siendo acogidas, así como otros mecanismos de desarrollo comunitario (por ejemplo, bancos de tiempo).
- Crear un mecanismo de seguimiento y de coordinación de las medidas acordadas entre las diferentes administraciones. Contar con herramientas de rendición de cuentas y vigilancia de las políticas públicas municipales abiertas a la ciudadanía.
- Facilitar recursos y condiciones que sirvan para canalizar la movilización social como instrumento de concienciación y de incidencia política.



Foto 6: El escritor Rafael Fraguas y la defensora de DDHH Amal Hussein durante la presentación del Primer Encuentro de Municipios Comprometidos con el Refugio

ANEXO I: Glosario de conceptos básicos

- **Persona Refugiada:** La Convención de Ginebra de 1951 establece que una persona refugiada es aquella que "debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país".

Las personas que huyen de conflictos armados o situaciones de violencia generalizada son también consideradas genéricamente como refugiadas. A finales de 2009, más de 15 millones de personas en el mundo estaban reconocidas como refugiadas bajo el amparo de ACNUR y la UNRWA.

- **Estatuto de refugiado:** La Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo Adicional de Nueva York de 1967 han sido la base y los instrumentos legales fundamentales que han permitido desde su aprobación proteger a millones de personas refugiadas en todo el planeta.

Ambos documentos establecen quién es un "refugiado", así como la protección legal, asistencia y derechos sociales que deben asegurarle los Estados firmantes. También fijan las obligaciones de esas personas refugiadas con respecto a los Estados de acogida.

- **Solicitante de protección internacional:** Aquella persona que ha presentado una solicitud de reconocimiento de su condición de refugiada y que se encuentra a la espera de su resolución. Es un término que describe la situación jurídica en la que se encuentra la persona.



A través de los procedimientos nacionales de asilo se determina la figura internacional de protección que le corresponde. En 2011, ACNUR contabilizó un total de 441.300 solicitudes de asilo en el mundo.

- **Migrante:** Término que se refiere a la mayoría de las personas que se desplazan de un país a otro por variadas razones y durante un largo periodo de tiempo (habitualmente durante al menos un año para no incluir a muchos visitantes temporales). El migrante económico es la persona que deja su país por razones económicas, para mejorar sus condiciones de vida.

- **Persona Desplazada:** Aquella que ha sido forzada a dejar su hogar por razones análogas a las de la refugiada (conflicto armado, violencia generalizada, violación de los derechos humanos, persecución, etc.), pero que no atraviesa ninguna frontera internacional sino que permanece dentro de los límites de su país de nacionalidad.

Legalmente, las personas desplazadas continúan bajo la protección de su gobierno, aunque éste sea el responsable de su huida. Según el último informe del Observatorio sobre Desplazamiento Interno (IDMC), relativo a 2011, un total de 26,4 millones de personas se encuentran actualmente en situación de desplazamiento forzoso.

- **Apátrida:** Persona que no es considerada como nacional propio por parte de ningún Estado (un apátrida de iure); o que no disfruta de los derechos fundamentales de los que gozan otros nacionales en su Estado de origen (apátrida de facto). Las personas apátridas pueden ser a la vez refugiadas o puede que nunca se hayan desplazado del lugar donde nacieron. Según los datos de ACNUR, al menos 12 millones de personas se encuentran en una situación de apatridia.

- **Protección subsidiaria:** Figura jurídica reconocida en la legislación española que puede amparar a las personas procedentes de países extracomunitarios y a las apátridas que no reúnen los requisitos para ser reconocidas como refugiadas pero que tienen motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir graves daños para su vida e integridad, y que no pueden o, a causa del citado riesgo, no quieren acogerse a la protección de ese país.

- **Reasentamiento:** Instrumento de protección para las personas refugiadas. En ocasiones, las personas refugiadas son reasentadas en un país distinto al primer país de acogida. Esta opción se toma cuando el primer país de acogida no puede garantizar su seguridad e integridad; no puede afrontar la llegada de una gran cantidad de personas refugiadas en un periodo de tiempo o existan en el segundo país de acogida mayores y mejores posibilidades para la integración social efectiva de la persona refugiada.

- **Persona Retornada:** Es el término que se utiliza para denominar a aquellas personas refugiadas que, de forma voluntaria, regresan a su hogar o anterior lugar de residencia del que un día debieron escapar al correr serio peligro su vida y su integridad. El retorno es una alternativa para el futuro de las personas refugiadas siempre que sea de carácter voluntario y en condiciones seguras y dignas.



- **Reagrupación familiar:** Herramienta jurídica que permite volver a reunirse en el país de acogida a la familia que se vio obligada a separarse. La reagrupación o reunificación familiar protege a las personas refugiadas, mejora sensiblemente su calidad de vida y la situación social y económica de la familia reagrupada.

Las medidas sobre reagrupación familiar deben adoptarse de conformidad con la obligación de proteger a la familia y respetar la vida familiar que se consagra en numerosos instrumentos del Derecho internacional.

- **Migraciones mixtas:** Flujos migratorios en los que se mezclan las personas refugiadas y migrantes. Refugiadas y migrantes utilizan frecuentemente las mismas rutas migratorias y los mismos medios de transporte; muchas veces, se ponen en manos de las mismas redes de tráfico de seres humanos. Ejemplos de estas migraciones mixtas se observan en la frontera entre Grecia y Turquía, en la cuenca del Mediterráneo, en el Golfo de Adén o en el Sudeste Asiático.

- **Personas Reubicadas:** Participan en el sistema de acogida a personas refugiadas ideado por la Unión Europea para hacer frente a la situación de emergencia humanitaria que se produce a partir del año 2015 en la frontera sur de la Unión Europea y concretamente en Grecia e Italia. Un millón de personas alcanzaron en ese año territorio europeo a través de sus costas escapando de la guerra y la violencia que sufrían en sus países de origen. La mayoría de ellas llegaron a Grecia (más de 800.000) e Italia (más de 140.000).

El objetivo del sistema de reubicación de personas refugiadas es, por una parte, dar respuesta a la situación de emergencia humanitaria en la que se encuentran decenas de miles de personas y, por otra, apoyar a los principales países afectados (Italia y Grecia) para repartir entre los estados miembros de la UE el esfuerzo de la acogida. El compromiso establecido en septiembre de 2015 por el Consejo Europeo se fijó en la reubicación de 160.000 personas refugiadas en dos años a través de un sistema de cuotas entre los distintos países de la UE.

- **ACNUR:** Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Es la agencia de Naciones Unidas para los Refugiados. Fue creada en 1950 por la Asamblea General de la ONU.

- **UNRWA:** Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo. Se ocupa exclusivamente de los más de cuatro millones de refugiados palestinos que viven en Cisjordania y la franja de Gaza, así como en Jordania, Líbano y Siria.

- **Tarjeta Roja:** Documento identificativo que se entrega una vez admitida a trámite la solicitud de asilo. Se llama comúnmente tarjeta roja por el color de la cartulina en la que está impreso, pero su nombre oficial es "*Documento acreditativo de la condición de solicitante en tramitación de protección internacional*". La tarjeta roja inicial ya incluye el número de identificación de extranjero (NIE), tiene una vigencia de seis meses y no autoriza a trabajar. Si a los seis meses no se ha recibido respuesta de la solicitud de asilo, la tarjeta roja se renueva y se incluye la mención expresa



“AUTORIZA A TRABAJAR”. Se renovará así cada seis meses hasta que se emita la resolución definitiva.



ANEXO II: Infografía proceso solicitud de protección internacional

¿Cómo funciona el proceso de acogida según la Ley de Asilo española?





ANEXO III: Notas para la dinamización del eje de sensibilización

Planteamiento del Taller/eje alrededor de las siguientes cuestiones:

- ¿Qué ha resultado eficaz en el trabajo de sensibilización y puede replicarse o complementar en otro/s municipio/s?
- ¿Se identifican actores de la sociedad en la localidad que realicen acciones de acogida o de sensibilización? ¿Existe presión social en el ámbito local sobre el derecho al refugio?
- ¿Qué ha resultado contraindicado para avanzar en acciones y/o actitudes justas con las personas refugiadas en el ámbito municipal en nuestra región?
- ¿Qué pros y contras puede tener una acción de sensibilización intermunicipal sobre el derecho al asilo?
- ¿Qué elementos serían imprescindibles para poner en marcha una acción (campaña/actividad puntual/proceso) intermunicipal sobre el derecho de asilo o refugio? ¿Qué tiempos/plazos serían adecuados o posibles?

Algunos elementos a tener en cuenta para concretar en las cuestiones anteriores:

- Accesibilidad de recursos para sensibilización en ámbitos locales:
 - o Contenidos:
 - De las ONG especializadas.
 - Estrategias antirumores concretas de ayuntamientos sobre exilio y refugio.
 - Visión de género sobre el exilio y el desplazamiento forzoso.
 - Debate refugio y migración.
 - Datos estatales-europeos-mundiales.
 - Experiencias personales (hoja de vida de exilio, testimonios activistas,...).
 - Discurso y práctica pacifista desde el ámbito local.
 - o Herramientas:
 - Canales de comunicación municipal, tv-radio local, redes sociales.
 - Espacios de participación de la sociedad civil en lo local.
 - Actividades en espacios municipales (centros culturales y otros); poblaciones objetivo (escolar, vecinal, mayores,...).



- Oferta de actividad/es extraescolar/es para centros de enseñanza.
 - Otras actividades intermunicipales que pudieran servir de modelo de trabajo.
- Dificultades existentes:
 - o Normativa y competencias.
 - o Ausencia de recursos materiales y humanos.
 - o Polémica por la manipulación de este asunto buscando impacto electoral negativo.



ANEXO IV. Ejemplos de sensibilización exitosos

1. La familia de al lado

Proyecto de sensibilización que promueve convivencia entre culturas para evitar la creación de prejuicios racistas y los rumores xenófobos. El proyecto culmina con el encuentro de familias, una local y otra migrante, que se reúnen en casa de una de ellas para compartir "la comida del domingo". Y este acto sucede en diferentes casas del municipio al mismo tiempo. El proyecto conlleva varios meses de preparación y requiere de un equipo de personas (dinamizadores, agentes clave del barrio...) que van guiando todo proceso. Más información:

<http://lafamiliadelcostat.cat/>

https://www.youtube.com/watch?v=f_C2e8gbRcc

2. Formar parte de la red de municipios antirumores

El Ayuntamiento de Barcelona impulsó en el año 2010 una estrategia para contrarrestar los rumores negativos sobre la diversidad cultural, que combina diversas acciones, como por ejemplo, la creación de una red ciudadana antirumores, la formación de agentes sociales antirumores y otras acciones de sensibilización. Esta estrategia ha tenido un desarrollo muy positivo a nivel local en distintos ayuntamientos (Barcelona, Getxo, Fuenlabrada, Sabadell, Tenerife) e incluso internacional, y ha puesto de relieve la importancia de abordar esta realidad desde el ámbito local a partir de enfoques y metodologías innovadoras. Más información:

<http://www.antirumores.com/proyecto.html>



ANEXO V: El papel de los municipios en materia de refugio (documento base)

El presente texto recoge los principales puntos que podrían ser el punto de partida para elaborar un “Documento de Compromiso Básico” entre los municipios de la Comunidad de Madrid en materia de refugio.

En *primer lugar*, subrayar la obligación del Estado español, y por consiguiente de las comunidades autónomas y municipios, de velar por los derechos de todas las personas migrantes, apátridas y refugiadas, recogidas en diferentes leyes y convenios reconocidos internacionalmente (Convención de Ginebra, Ley de Asilo Española, Ley de Extranjería...)

En *segundo lugar*, señalar que la competencia en materia de Asilo, es decir, el hecho de otorgar el estatuto de refugiado/a, corresponde al Estado español. Por otro lado, la comunidad autónoma deberá dotar de gran parte de los recursos humanos y económicos (a su vez derivados del Estado y de la UE) a la red de municipios, para que éstos puedan realizar una óptima acogida de las personas refugiadas y migrantes.

En *tercer lugar*, consideramos también importante destacar el papel de los municipios en el proceso de acogida e integración a largo plazo. Para ello, cabría señalar que los municipios cuentan con cierta autonomía en determinados servicios y competencia en políticas locales que pueden favorecer en gran medida la acogida de las personas refugiadas y migrantes en general. Y la importante labor de las municipalidades de sensibilización e información a la población local sobre la situación de estas personas, su origen...etc. fomentando con ello las conductas de solidaridad y convivencia.

En *cuarto lugar*, hacer hincapié en seguir trabajando en las causas que provocan este desplazamiento forzado e indeseado por parte de la población que lo realiza, así como en la protección de las personas refugiadas en las zonas fronterizas, cuyos derechos humanos son violados repetidamente siendo sometidas a condiciones inhumanas. Y para ello es necesario contribuir con partidas diferenciadas de ayuda al desarrollo en países de origen, de una parte, así como para crear condiciones de vida seguras y aceptables en frontera y zonas de acogida temporal o de tránsito, de otra. Ayudas que en ningún caso deben ser confundidas o mezcladas entre sí ni con las habilitadas para ayuda a las personas refugiadas en destino.

En *quinto lugar*, es de suma importancia la voluntad política de cada municipio para continuar con el apoyo necesario hasta conseguir una integración real de las personas refugiadas a largo plazo, implicando también a la ciudadanía y al tejido social del municipio para favorecer la inclusión de estas personas en su lugar de destino. Por ejemplo, mediar en el acceso a una vivienda en la segunda fase de acogida, fomento del empleo local, facilitar espacios para la información, asesoramiento, formación y sensibilización a los diferentes actores del municipio...



- 1.** Una vez valorados estos puntos, resumimos las principales medidas que un municipio debería seguir para contribuir a unas políticas y actuaciones en materia de refugio adecuadas. Éstas, a su vez servirán como guía para el grupo de trabajo intermunicipal que se creará en torno al “Encuentro Ciudades Comprometidas”.
- 2.** Instar al gobierno para que cumpla los compromisos de acogida acordados con la UE y para que agilice el proceso de traslado de personas refugiadas a España, así como para que formule un Plan Estatal de acogida e integración con la participación de las administraciones autonómicas y locales.
- 3.** Instar a la Comunidad Autónoma de Madrid para que dote adecuadamente a los municipios de la Comunidad de recursos humanos y económicos para la acogida e integración.
- 4.** Formular planes municipales integrales y protocolos específicos para la atención e integración especializada a personas refugiadas y solicitantes de asilo. Organizar y coordinar la red de recursos municipales y asociativos de acogida de la ciudad. Y garantizar una información comprensible sobre el acceso a los mismos.
- 5.** Crear una comisión municipal de acogida. Nombrar a técnicos de cada área para el trabajo operativo. Poner en marcha acciones nuevas, o incorporar la perspectiva de las personas refugiadas en las acciones que ya se realizan desde cada concejalía
- 6.** Facilitar la Primera Acogida con la entidad responsable del servicio. ¿Cómo? Reforzando y adaptando el Programa de Formación Ciudadana, realizando formación complementaria, programando con las entidades del municipio en función de necesidades y recursos disponibles (cursos de habilidades sociales, castellano, informática, empleo, visitas a recursos del municipio), asimismo se adaptarán los recursos de asesoría jurídica actual a las necesidades de los refugiados.
- 7.** Poner a disposición de la Comunidad Autónoma de Madrid y del gobierno Central plazas de acogida e integración de personas refugiadas y solicitantes de asilo.
- 8.** Tutelar el proceso de acogida con la entidad y complementar con actividades de integración social para las personas refugiadas y otros migrantes en situación de riesgo social o vulnerabilidad, en especial, menores de edad. Y garantizar atención psicológica para perfiles de personas que huyen de conflictos, han sido víctimas de tortura, abuso sexual o trata u otro tipo de violencia de género.
- 9.** Garantizar soluciones habitacionales estables a familias solicitantes y beneficiarias de protección internacional, tras la salida de los centros y pisos de acogida. Y la capacidad de acceder a las bolsas de vivienda pública municipales.
- 10.** Articular una red ciudadana de apoyo a las personas refugiadas. Promover la participación social, cultural y política de la población migrante y la sensibilización de la autóctona. Ofrecer asistencia técnica y formación a funcionariado, personal técnico y mediación social.
- 11.** Habilitar partidas presupuestarias para ayuda oficial al desarrollo, para trabajar en las causas que provocan el



desplazamiento forzado de la población y la situación de las personas refugiadas en el exterior.

- 12.** Habilitar partidas presupuestarias específicas para población refugiada, que puedan destinarse al fomento de la solidaridad, la convivencia y la no violencia en los municipios.
- 13.** Establecer una comunicación fluida y coordinar actuaciones con otras municipalidades y con la Comunidad Autónoma de Madrid, y mantener un espacio permanente de diálogo reflexión conjunta.