



LA ACOGIDA DE PERSONAS REFUGIADAS EN NAVARRA



Defensor del Pueblo
de Navarra
Nafarroako Arartekoa

INFORME ESPECIAL
SOBRE LA ACOGIDA DE PERSONAS
REFUGIADAS EN NAVARRA

2016



Defensor del Pueblo
de Navarra
Nafarroako Arartekoa

Título: **Informe Especial sobre la acogida de personas refugiadas en Navarra.**

Edita: Institución del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra

© Diciembre de 2016

Diseño y maquetación: Carlos Fernández Prego

ÍNDICE



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

ÍNDICE

I. HABILITACIÓN LEGAL Y JUSTIFICACIÓN DEL INFORME.....	11
II. METODOLOGÍA.....	21
A) Reunión con el Departamento de Derechos Sociales.	21
B) Reunión en la sede de Cruz Roja Navarra.	24
C) Asistencia a una jornada celebrada en Madrid sobre personas refugiadas, en la sede del Defensor del Pueblo de España.	28
D) Visita a personas refugiadas en la Casa de Acogida gestionada por Cruz Roja.	47
E) Convenio de colaboración entre el Gobierno de Navarra y CEAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado).	51
F) Traslado del borrador de informe especial al Departamento de Derechos Sociales y a Cruz Roja Navarra.	52
III. VALORACIÓN.....	57
IV. PROPUESTAS DE MEJORA.....	63



HABILITACIÓN LEGAL Y JUSTIFICACIÓN DEL INFORME



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

I. Habilitación legal y justificación del informe.

1 . El artículo 32.6 de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, establece que, cuando la importancia de los hechos lo aconsejen, el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral podrá presentar un informe extraordinario o monográfico, también llamado informe especial, ante el Parlamento de Navarra.

11

Por su parte, el artículo 17 de la citada Ley Foral habilita al Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra para, entre otras funciones, procurar, en colaboración con los órganos y servicios competentes, las soluciones más adecuadas en defensa de los intereses legítimos de las personas.

En el marco de dichos preceptos legales, esta institución ha considerado oportuna la realización de un informe especial relativo a la acogida de personas refugiadas en Navarra.

2. Desde el 1 de enero de 2016, 150.000 refugiados y migrantes han llegado a Europa. En 2015, el total de refugiados en Europa y de migrantes a este continente superó el millón de personas. De ellos, 455.000 eran personas de nacionalidad

siria, 186.000 provenían de Afganistán y 63.000 de Irak. En total, 840.000 personas entraron a Europa el año pasado procedentes de países asiáticos en guerra o claramente en conflicto.

Se calcula que el número de personas con nacionalidad siria desplazada se eleva a once millones: esto hace que una de cada seis personas refugiadas o desplazadas forzosas del mundo sea siria, de los 60 millones de todo el planeta, una cifra récord desde la II Guerra Mundial. Según ACNUR, la guerra siria y el resto de conflictos de la zona convierten a Oriente Próximo en el mayor generador y receptor mundial de desplazados forzosos.

En ejecución de los planes de reasentamiento y reubicación aprobados por la Unión Europea, se han reubicado hasta ahora, aproximadamente, 368 desplazados provenientes desde Italia y 569 provenientes desde Grecia, es decir, un total de 937 personas de las 160.000 personas que se habían comprometido a acoger los Estados de la Unión Europea.

En Navarra, en el año 2015, el Gobierno de Navarra elaboró un Plan de acogida a personas refugiadas.

A tenor de los datos facilitados por el Departamento de Derechos Sociales, en julio de 2016 Navarra tenía 60 plazas disponibles para refugiados. De estas, había ocupadas 52 (las 8 restantes están reservadas por el Ministerio), de las que 23 eran personas con nacionalidad siria.

En noviembre de 2016, según los datos hechos públicos por el Gobierno de Navarra, se encontraban en Navarra 73 personas refugiadas, de las que 61 estaban en la fase de acogida y 12 en la fase de integración. Por países de origen, el mayor porcentaje (el 31,5%) procedían de Siria, seguidas de quienes proceden de Ucrania (14%) y de Venezuela (14%). En menor número, también se encontraban acogidas en Navarra personas de Jordania, Sri Lanka, Honduras, Irak, Armenia, Palestina y otros. Según esos mismos datos, desde octubre de 2015, la Comunidad Foral había recibido a 83 personas refugiadas, de las que 47 eran hombres, 36 mujeres y 30 menores. Del total de personas, 20 procedían de reubicaciones de los campamentos de Grecia y Turquía.

3. Las personas refugiadas y acogidas por el Estado español se rigen por lo dispuesto en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Conforme a esta Ley, las personas nacionales no comuni-

tarias y las apátridas presentes en territorio español tienen derecho a solicitar protección internacional en España (artículo 16.1). La presentación de la solicitud da al solicitante de asilo los siguientes derechos sociales, entre otros derechos: el derecho a la atención sanitaria y a recibir las prestaciones sociales específicas en los términos que se recogen en esa Ley (artículo 18.1).

Corresponde a los poderes públicos proporcionar a las personas solicitantes de protección internacional, siempre que carezcan de recursos económicos, los servicios sociales y de acogida necesarios con la finalidad de asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas en condiciones de dignidad, sin perjuicio, en tanto que extranjeros, de lo establecido en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y en su normativa de desarrollo (artículo 30.1).

La concesión del derecho de asilo o de la protección subsidiaria implica el reconocimiento de los derechos establecidos en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, en la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración, así como en la normativa de la Unión

Europea y, en todo caso, por lo que se refiere a los derechos sociales, se les reconoce, en las mismas condiciones que a los españoles, el derecho de acceso a (artículo 36.1):

- a) los servicios públicos de empleo;
- b) la educación;
- c) la asistencia sanitaria;
- d) la vivienda;
- e) la asistencia social y los servicios sociales;
- f) los derechos reconocidos por la legislación aplicable a las personas víctimas de violencia de género;
- g) la seguridad social, en su caso;
- h) los programas de integración con carácter general o específico que se establezcan;
- i) la formación continua u ocupacional y el trabajo en prácticas;

- j) los procedimientos de reconocimiento de diplomas y certificados académicos y profesionales y otras pruebas de calificaciones oficiales expedidas en el extranjero;
- k) los programas de apoyo al mantenimiento de la unidad familiar que se establezcan.

Los poderes públicos tienen el deber de establecer los programas necesarios para facilitar la integración social de estas personas con estatuto de protección internacional, procurando la igualdad de oportunidades y la no discriminación en su acceso a los servicios generales (artículo 36.2). En casos específicos, debido a dificultades sociales o económicas, las Administraciones Públicas podrán poner en marcha servicios complementarios a los sistemas públicos de acceso al empleo, a la vivienda y a los servicios educativos generales, así como servicios especializados de interpretación y traducción de documentos, ayudas permanentes para ancianos y personas con discapacidad y ayudas económicas de emergencia (artículo 36.4).

Además, los menores solicitantes de protección internacional que hayan sido víctimas de cualquier forma de abuso,

negligencia, explotación, tortura, trato cruel, inhumano, o degradante, o que hayan sido víctimas de conflictos armados, recibirán la asistencia sanitaria y psicológica adecuada y la asistencia cualificada que precisen (artículo 47).

4. A la Comunidad Foral de Navarra le compete, de acuerdo con sus respectivas competencias en los ámbitos sanitario, educativo y social, gestionar los servicios y programas específicamente destinados a las personas solicitantes de asilo, en coordinación y cooperación con la Administración General del Estado (disposición adicional cuarta). Asimismo, la Comunidad Foral debe facilitar a este colectivo el acceso a la información respecto de los recursos sociales específicos para el mismo, así como sobre las diferentes organizaciones de atención especializada a las personas solicitantes de asilo (ídem).



METODOLOGÍA



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

II. Metodología.

La institución del Defensor del Pueblo de Navarra ha realizado las siguientes actuaciones:

A) Reunión con el Departamento de Derechos Sociales.

21

El día 28 de junio, a las 12 horas, dos asesoras del Defensor del Pueblo de Navarra, doña Pilar García García y doña Inés Monreal Azcárate, visitaron las oficinas del Departamento de Derechos Sociales y mantuvieron una entrevista con doña Josune Legal Erro, Directora de Servicio de Inclusión social, y don Agustín Otazu Elcano, Jefe de Sección de Inclusión Social y Atención a las Minorías, relativa a la acogida de refugiados en Navarra.

Según la información facilitada en esta reunión, en Navarra, la entidad acreditada por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social que gestiona el programa de refugiados es Cruz Roja. No se ha creado un programa específico con motivo de los refugiados sirios, sino que se ha optado por normalizar y adaptar, sin crear recursos específicos ad hoc, el programa general para estos refugiados.

Este programa consta de tres fases, cuya duración total oscila entre los 18 y los 24 meses.

En el mes de septiembre de 2015, el Gobierno de Navarra elaboró un Plan de acogida, en el que se preveía que Navarra podría acoger entre 200 y 300 personas.

Se hizo un llamamiento a la sociedad y entidades, las cuales, a través del teléfono 012, ofrecieron viviendas para dicho plan.

Los primeros refugiados llegaron a Navarra en los meses de noviembre y diciembre de 2015. Venían de Colombia y de Honduras, y dos familias sirias llegaron desde Ceuta y Melilla, pero solo permanecieron en Navarra tres días.

El 26 de mayo de 2016, a través de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) de Bilbao, llegaron seis personas, entre ellas dos menores.

El 1 de junio de 2016, llegaron 14 personas, entre ellas cinco sirias y cinco iraquíes, seis de ellas menores. Se trataba de cuatro unidades familiares (con un total de seis menores) y, además, cuatro adultos.

El 23 de junio de 2016 llegaron seis personas sirias, provenientes de Turquía (dos unidades familiares y un menor).

Hay más plazas habilitadas (60 plazas) para ser ocupadas, aunque la realidad es que el desconocimiento relativo a cuántas personas vendrán y el momento en el que vendrán, dificulta la gestión del Gobierno de Navarra.

Inicialmente, y hasta hace relativamente poco tiempo, el Ministerio informaba únicamente a Cruz Roja acerca de la llegada de refugiados. Según informa el Departamento de Derechos Sociales, debido a la insistencia que el Gobierno de Navarra ha mostrado en la necesidad de ser informado sobre la llegada de personas refugiadas, el Ministerio competente ha informado a dicho Departamento, en una única ocasión, de esta llegada, no haciéndolo en otras ocasiones.

Según el Departamento de Derechos Sociales, desde el primer momento, el Gobierno de Navarra ha requerido insistentemente a la Administración del Estado la necesidad de acelerar el traslado de personas solicitantes de asilo y refugio, considerando aquel que la respuesta no ha estado a la altura de la gravedad de la situación.

Asimismo, el Departamento de Derechos Sociales informa que Gobierno de Navarra ha instado a la Administración del Estado que ponga en marcha los medios económicos necesarios y los procedimientos administrativos adecuados que permitan la participación de las comunidades autónomas en la distribución de los recursos económicos de la Unión Europea y del Estado destinados a la atención a estas personas, para asumir de manera conjunta la aplicación de las medidas oportunas con las que afrontar integralmente esta situación.

Por otra parte, según el citado Departamento, el Gobierno de Navarra ha exigido reiteradamente la convocatoria, con carácter de urgencia, de la Conferencia Sectorial de Inmigración, para abordar de forma conjunta esta cuestión.

B) Reunión en la sede de la Cruz Roja.

El día 29 de julio, a las 10 horas, las asesoras del Defensor del Pueblo de Navarra, doña Inés Monreal Azcárate y doña Pilar García García, mantuvieron una reunión en las oficinas de la Cruz Roja con doña Josune Anocibar, trabajadora Social de

Cruz Roja y referente del Programa Integral de Acogida e Integración de las personas Solicitantes de Asilo y Beneficiarias de Protección Internacional, y con don Agustín Otazu Elcano, Jefe de la Sección de Inclusión Social y Atención a las Minorías.

Dicha reunión tuvo como objeto la ampliación de la información facilitada el 28 de junio por el Departamento de Derechos Sociales sobre la acogida de refugiados en Navarra.

Según esta información, el “Programa Integral de Acogida e Integración de las personas Solicitantes de Asilo y Beneficiarias de Protección Internacional” de la Cruz Roja incluye a aquellas personas que solicitan el asilo, por ser refugiados o apátridas y, dentro de este programa, los solicitantes hacen uso de todos los servicios de que dispone dicho programa.

Se explicó a la institución que el proceso de integración de personas refugiadas consta de diferentes fases graduales:

1. Fase de acogida: duración entre seis y nueve meses.

- a. Servicio de primera acogida.

Acuden espontáneamente personas, por sí mismas, para solicitar información sobre las primeras atenciones que pueden recibir. Una vez tienen la cita para formalizar la solicitud de asilo, y si la persona carece de medios de vida, se le deriva a un centro de acogida.

b. Servicio de acogida temporal.

Para esta fase, Cruz Roja dispone de 60 plazas, 20 de ellas en una residencia comunitaria ubicada en la Comarca de Pamplona y 40 plazas distribuidas en pisos por toda la Comarca de Pamplona y distintas localidades de fácil acceso a Pamplona. Todos estos recursos residenciales están tutelados por la Cruz Roja y a él acude un educador como figura de acompañamiento para las necesidades cotidianas que vayan surgiendo.

Durante esta fase, se les ofrece formación y cursos básicos con el objetivo básico de que las personas acogidas contextualicen el lugar donde se encuentran.

2. Fase de integración: duración aproximada de seis meses.

En esta fase, las personas acogidas acceden a una vivienda libre. Durante la misma, tienen los servicios de ayudas económicas, que es un catálogo de prestaciones de las que pueden disponer en función de sus necesidades (para alquiler, necesidades educativas, de transporte, etcétera), además de un tutelaje de menor intensidad que sigue prestando la entidad acreditada, en este caso Cruz Roja.

3. Fase de autonomía: duración aproximada de seis meses.

La intervención que se plantea es más puntual, puesto que se considera que las personas acogidas han avanzado en su proceso de integración.

Estas tres fases descritas se apoyan además con un servicio de voluntariado para las personas refugiadas. Las madres (especialmente las monomarentales) disponen de un servicio de conciliación con el fin de que puedan asistir a los cursos o a buscar empleo.

C) Asistencia a una jornada celebrada en Madrid sobre personas refugiadas, en la sede del Defensor del Pueblo de España.

El día 5 de octubre de 2016 el asesor del Defensor del Pueblo de Navarra, don Iñaki Chourraut Aguirre, asistió a una jornada organizada en Madrid por la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) y la Defensora del Pueblo, que constó de dos partes:

La primera parte se desarrolló de forma abierta, y en ella participaron Administraciones y ONG.

La segunda parte se desarrolló de forma más cerrada, con la participación de las Administraciones estatal, autonómica y local, con el fin de debatir sobre la coordinación entre ellas.

En la primera parte, se celebró una mesa redonda, donde se debatió sobre el impacto y las oportunidades que generan los desplazamientos forzosos y los movimientos migratorios mixtos en un contexto global. A continuación, ya en el contexto español, los representantes de las distintas Administraciones trataron sobre la acogida e integración en el marco de los compromisos de reubicación y asentamiento, y de cómo se articula el modelo de coordinación.

En la segunda parte, se organizaron tres grupos de trabajo sobre vivienda, empleo y educación. El asesor de la institución que asistió a la jornada participó en el grupo de trabajo sobre vivienda, donde se puso de manifiesto que existe algún problema de coordinación entre las entidades locales, las comunidades autónomas y el Ministerio competente del Gobierno de España. En este sentido, los representantes de las administraciones locales y autonómicas que asistieron a las jornadas coincidieron en señalar que están recibiendo pocos refugiados en comparación con la capacidad de acogida que ya tienen preparada, y que, cuando las comunidades autónomas y las entidades locales asumen la acogida de nuevos refugiados, el Ministerio les avisa con muy poca antelación del número de personas que deben acoger, lo que dificulta su planificación.

En esta segunda parte, se puso de manifiesto que, si bien las Administraciones locales y autonómicas cuentan con recursos suficientes para atender a las personas refugiadas durante el periodo de acogida (fase que dura de 18 a 24 meses), el problema se produce cuando concluye dicho periodo, ya que las personas refugiadas no gozan de recursos específicos y deben acceder a una vivienda como un ciudadano más. Dicha circunstancia coloca a las personas refugiadas en una situación de exclusión social, dado que, a los problemas asociados al acceso a una vivienda se

unen los relacionados con el acceso al empleo, a la vista del perfil de escasa empleabilidad de la mayoría de las personas refugiadas (edad superior a los 40 años, conocimiento limitado del idioma, costumbres diferentes a las autóctonas...).

** En la jornada se alcanzaron las siguientes conclusiones generales:*

- a) En este momento asistimos a máximos históricos de desplazamientos forzosos por conflicto: más de 65 millones, en donde 9 de cada 10 refugiados están acogidos en los países próximos a las zonas de conflicto que están desbordados.
- b) Se constata la necesidad de asumir que la responsabilidad de buscar soluciones a la situación de los refugiados y de protegerlos es colectiva, como quedó reflejado en la Declaración de Nueva York firmada por 193 países y la Cumbre de refugiados del 19 y 20 de septiembre de 2016.
- c) El reparto de responsabilidades en materia de refugiados es un asunto de ámbito europeo. Apoyar y aplicar los compromisos de la UE en reubicación y reasentamiento, como solicita la Comisión Europea (CE).

- d) Se trata de un desafío global y regional ante el que España no puede sustraerse. Hasta la fecha, España ha acogido aproximadamente al 1% de los solicitantes de asilo de la UE.
- e) La sociedad española ha mandado un mensaje muy claro de querer estar en primera línea de las soluciones y de la acogida solidaria.
- f) La Comisión Europea, Italia y Grecia solicitan una respuesta más ágil en los mecanismos de reubicación de refugiados por parte de los países miembros de la UE, particularmente de aquellos con cifras más bajas.
- g) España ha aceptado compromisos vinculantes en materia de asilo, acogida e integración de solicitantes de asilo y refugiados (Convención de 1951; ley asilo y de Protección Subsidiaria, Directivas europeas, Agenda de Migraciones de la CE) y, finalmente, la Declaración de Nueva York aprobada el 19 de septiembre de 2016, constata que la responsabilidad de proteger a los refugiados es una responsabilidad colectiva.
- h) Se constata el desafío cada vez mayor que supone para el sistema español de asilo, tal y como está concebido, la

adecuada acogida e integración de un creciente número de solicitantes de asilo y refugiados que llegan tanto de forma espontánea como bajo cuotas de reubicación, reasentamiento u otro tipo.

i) Es indiscutible la competencia de la Administración del Estado en las cuestiones de protección internacional, determinación del estatuto de refugiado y políticas de admisión de extranjeros, pero también es cierto que las administraciones autonómicas y municipales tienen competencias en muchos aspectos relativos a la integración de los refugiados que van a vivir en sus ciudades (educación, sanidad, servicios sociales, empleo).

j) Muchas administraciones autonómicas y municipales han realizado ofrecimientos muy concretos y generosos en materia de acogida e integración. Es esencial buscar formas de dar respuesta a las necesidades de los refugiados conjugando los compromisos adquiridos por España y los ofrecimientos y las competencias de todas las administraciones.

k) Las palabras clave que más se repitieron a lo largo de la jornada fueron: comunicación, coordinación, transparencia, corresponsabilidad y planificación. Sin embargo, en

todos los debates de la jornada se apreció que la información no fluye o fluye de manera fragmentaria, fluye tarde y no a todos los actores que deberían participar. Se reclama un modelo más dinámico y participativo de coordinación, estructurado y predecible que aúne esfuerzos y recursos.

l) Hay una gran conciencia de que la sociedad no puede permitirse perder todo el caudal de solidaridad que ha despertado la crisis de refugiados en el Mediterráneo, ni tampoco puede provocarse frustración en ella por no ser capaces de dar una respuesta en un tiempo razonable.

m) En cuanto a la acogida bajo los programas de reubicación y reasentamiento, quedan por llegar a España aproximadamente el 96% de las personas a las que el Estado se comprometió a acoger bajo la Agenda de Migraciones de la UE en 2015 (unas 17.500), y el compromiso se debería materializar antes de finales de 2017.

n) Se constató la necesidad de hacer participar a los nuevos actores que han surgido desde distintos ámbitos públicos y privados. El trabajo conjunto entre estos y las administraciones y entidades más experimentadas en la acogida e

integración de refugiados en España, es esencial para afrontar los actuales retos del sistema. Es un desafío que afecta a toda la sociedad.

ñ) Se manifestó claramente un interés de las administraciones autonómicas y locales por formar parte más activa en todo el proceso de planificación, acogida e integración de refugiados, bajo la coordinación de la Administración del Estado y contando con las organizaciones especializadas.

** En cuanto a las propuestas que surgieron en la jornada, cabe destacar las siguientes con un carácter general:*

a) Desarrollar una comunicación fluida y directa entre Administración del Estado, comunidades autónomas y ayuntamientos sobre los programas y planes de acogida e integración a refugiados. Se requiere claridad sobre quién planifica, evalúa y ejecuta los programas. Las comunidades autónomas y municipios tienen sus propias competencias en materia de integración que deben ejercer, no como agentes subsidiarios, sino como parte activa de un plan estratégico en acogida e integración de refugiados.

b) Reclamar un instrumento de coordinación ágil para la acogida e integración de refugiados, en el que participen las administraciones autonómicas y locales, lo que permitiría mayor predictibilidad, eficiencia en recursos y en la preparación de planes de asistencia a corto, medio y largo plazo. Se podría llevar a cabo a través de un Plan de Acción en España, bajo la coordinación de la Administración del Estado, que contaría con el apoyo de todas las administraciones y las entidades especializadas en asilo.

c) Redefinir el modelo. Pasar de un modelo centralizado a un modelo más descentralizado que se apoye en las competencias de las comunidades autónomas y los ayuntamientos para la gestión de los programas de acogida e integración, contando con financiación estatal. La Administración del Estado establecería las líneas rectoras del sistema y los mecanismos de control y rendición de cuentas. El volumen actual de solicitantes de asilo y refugiados en España -y de los que puedan llegar- requiere de la actuación conjunta de múltiples actores que apoyen el sistema.

d) Es necesario que las Administraciones locales y autonómicas estén informadas de los convenios y acuerdos establecidos entre la Administración del Estado y las entidades

especializadas en asilo que trabajan en sus respectivas comunidades autónomas y ciudades, ya que es donde finalmente se van a integrar los refugiados y a cuyos servicios sociales terminarán acudiendo.

e) Establecer centros de información en instituciones clave con las que contactan los solicitantes de asilo y refugiados en su proceso de integración (INEM, Seguridad Social, educación, Servicios Sociales). Las personas de estos centros podrían recibir una formación en protección internacional y podrían hacer de enlace entre las instituciones, las entidades especializadas en asilo y los usuarios.

f) Fortalecer el trabajo de proximidad desde ayuntamientos y ONG. Refuerzo del tejido social; sensibilización sobre la realidad de los refugiados a la sociedad de acogida y a los actores que van a intervenir de una forma u otra en su acogida e integración (empresas, sindicatos, asociaciones, centros educativos, etcétera).

g) Establecer un sistema de indicadores de integración. Disponer de datos de la población refugiada en España con estándares mínimos de integración: nivel de idioma, cuántos han salido de centros y cuántos tienen trabajo,

en qué sectores. Se trata de conocer las claves que les han llevado al éxito y qué les ha faltado para poder mejorar las estrategias de planificación y trabajo con este colectivo.

h) Establecer canales de comunicación y evaluación para que los hombres y mujeres refugiadas puedan manifestar su opinión y propuestas sobre las cuestiones que les competen. Escuchar a los destinatarios de los programas, es clave en la planificación y en la mejora del sistema, da credibilidad y dota de mayor calidad a las políticas.

37

i) Incorporar modelos y fórmulas para hacer posible la solidaridad de la sociedad civil. Reforzar y mantener las bases de datos creadas a nivel estatal que recojan los recursos disponibles a todos los niveles –estatal, autonómico y local- cribados y valorados. Estas bases pueden ser un instrumento útil y eficaz más en la coordinación de los programas que acogida e integración de solicitantes de asilo y refugiados. Esto posibilitaría hacer partícipe a la sociedad civil, que ayudaría a sensibilizar, a gestionar las expectativas y frustraciones de quienes quieren ayudar y propiciaría la creación de redes de apoyo y programas de “mentorización”.

- j) Sistemas de información y comunicación con la sociedad civil sobre los programas y las acciones a favor de este colectivo, que sirvan también para sensibilizar y reforzar el conocimiento mutuo.
- k) Diseñar una política pública activa y estratégica de comunicación e información sobre este colectivo para no extender o magnificar rumores (frenar brotes de racismo/xenofobia) y de sensibilización para involucrar en el proceso a distintos actores públicos y privados.

** En cuanto al derecho de acceso a la vivienda, se formularon las siguientes propuestas:*

- a) Se considera necesario que la información sobre recursos disponibles y programas fluya en todos los sentidos (Administración estatal, autonómica y local).
- b) Para optimizar el uso de los recursos de viviendas disponibles a nivel local y autonómico, se debe comunicar los recursos de los que dispone cada comunidad autónoma o ayuntamiento y que esta información se recoja y sistematice a través de una base de datos. Esta herramienta debería servir para una adecuada planificación y utilización de

estos recursos con implicación de todas las administraciones.

c) Resulta necesario establecer planes de continuidad complementarios que acompañen a los recursos habitacionales para que la vivienda sea sostenible a medio y largo plazo. En este sentido, se hace preciso velar por que las personas accedan a un empleo digno y luego puedan sufragar ellos mismos una vivienda, sin perder de vista consideraciones de género y posibles vulnerabilidades.

d) Coordinación de los tiempos entre los programas de acogida y los tiempos que se tarda en tomar la resolución.

e) Mayor y mejor información por parte de las autoridades centrales hacia las entidades locales y autonómicas sobre el programa de acogida e integración, los recursos con los que cuenta y cómo se gestiona. Esto permitiría mejorar en la utilización de las competencias propias de cada administración en el apoyo al colectivo de refugiados, coordinar las actuaciones de cada nivel y detectar sinergias contribuyendo así a la coordinación y optimización de los recursos.

- f) Posibilidad de establecer políticas de evaluación de discriminación positiva en el acceso a la vivienda para el colectivo de refugiados. Este tipo de iniciativas deben de estar bien definidas y gestionadas para evitar que se generen desigualdades con respecto a otros colectivos con necesidades especiales, ya que hay que tener en cuenta que se trabaja desde la escasez de recursos muchas veces.
- g) Es necesaria una gran cooperación para evitar propiciar actitudes xenófobas y guetos.
- h) Establecimiento de protocolos de coordinación entre administraciones y canalizar las iniciativas de acogida de particulares. Los programas de patrocinio privado en los que los estados acogen refugiados identificados en primeros países de asilo, y la acogida y el apoyo a la integración, una vez en el país de destino que se canaliza a través de particulares, es una opción a explorar.
- i) Establecer cauces que permitan reflexionar para hacer frente a desafíos comunes a todas las administraciones en materia de acceso a la vivienda para las personas refugiadas. Pueden para ello aprovecharse estructuras de coordinación ya existentes, como la FEMP, o crear otros nuevos.

Sería conveniente contar con la participación de las personas refugiadas.

** En lo que respecta al derecho de acceso al empleo, se realizaron las siguientes propuestas:*

- a) Disponer de información acerca de los perfiles laborales más demandados y sectores de actividad empresarial con más proyección para el empleo. Conocer los sectores que tengan más dificultad para encontrar trabajadores formados, de manera que los itinerarios de inserción laboral para refugiados se dirijan a dar cobertura a esas carencias con acciones formativas específicas.
- b) Contar, con la mayor antelación posible, de información específica de los perfiles tanto educativos como laborales de los refugiados, para la planificación de un itinerario laboral individualizado.
- c) Reforzar las clases de idioma desde un inicio para que los refugiados salgan de los dispositivos de acogida especializados mejor preparados para enfrentarse a los retos de la integración. Se plantea la posibilidad de iniciar este primer contacto con el idioma desde los países de acogida (Grecia,

Italia o países de reasentamiento) e implicar a las administraciones autonómicas y locales.

d) Agilizar y reforzar las vías de convalidación de titulaciones académicas y reconocimiento de experiencia laboral previa. Una buena práctica serían los servicios de apoyo en las comunidades autónomas y Universidades para la preparación del dossier de documentación.

e) Unificar el ordenamiento educativo actual en las distintas comunidades autónomas donde los baremos de convalidación para cursar y/o finalizar los estudios en determinadas carreras varían de una universidad a otra.

f) Flexibilizar los programas de asistencia que permitan eventualmente la movilidad de refugiados y solicitantes de asilo entre comunidades autónomas para la búsqueda de empleo.

g) Reconocer las competencias lingüísticas de los refugiados (lengua materna y otras) conformando un mecanismo de acreditación oficial.

h) Resolver las solicitudes de asilo en los plazos establecidos por la ley (seis meses) reduciría la ansiedad de las perso-

nas concernidas sobre su futuro, ayudaría a los técnicos a enfocar esfuerzos y recursos en los itinerarios de quienes reciban protección internacional.

i) Nombrar personas de contacto formadas en asilo en instituciones clave con las que contactar este colectivo en su proceso de integración (INEM, Seguridad Social, Servicios Sociales). Estas personas podrían recibir una formación en protección internacional y podrían hacer de enlace entre las instituciones, las entidades especializadas en asilo y los usuarios.

43

j) Fortalecer el trabajo de proximidad desde ayuntamientos y ONGs. Refuerzo del tejido social; sensibilización sobre la realidad de los refugiados a la sociedad de acogida y a los actores que van a intervenir de una forma u otra en su acogida e integración (empresas, sindicatos, asociaciones, centros educativos, etcétera).

k) Reforzar el diálogo social y la participación de entidades como la OIT, sector empresarial y sindicatos en el trabajo con este colectivo para fomentar la integración y el acceso al empleo. Potenciar las acciones de responsabilidad social corporativa de las empresas y fundaciones en favor de refugiados y solicitantes de asilo.

l) Considerar al colectivo de refugiados (incluidos los solicitantes de asilo) como colectivo con necesidades especiales y perfiles con riesgo de marginación, al tiempo que se busca un equilibrio entre las medidas para facilitar su acceso al empleo en relación con otros colectivos desfavorecidos (“competencia con nacionales”). Tener presente los aspectos de género y edad en el acceso al empleo (mujeres refugiadas) y de personas con necesidades especiales (personas solas con menores a su cargo, personas de mayor edad, personas con traumas o vulnerables, con diversidad funcional, etcétera).

m) Políticas públicas de empleo: algunas comunidades autónomas disponen de un modelo de contratación pública, con una reserva de contratos para potenciar la contratación de colectivos vulnerables (discapacidad, mujeres víctimas de violencia...). Se está trabajando para que en el próximo año los refugiados se incluyan como una categoría particular (Castilla y León).

** Por último, en cuanto al derecho de acceso a la educación, se formularon las siguientes propuestas:*

a) Reactivación de la mesa de coordinación por parte de Vicepresidencia de Gobierno o un modelo alternativo para

una coordinación y planificación efectivas y un flujo de información adecuado entre la Administración del Estado, las comunidades autónomas, las provincias y los ayuntamientos.

b) En la actualidad, las comunidades autónomas y las provincias reciben la información de los perfiles y necesidades de los solicitantes de asilo a través de las ONGs.

45

c) Contar con la mayor antelación posible con las previsiones de llegadas por parte de la Administración del Estado y con información específica de los perfiles educativos de los refugiados, para la previsión de necesidades y planificación de un itinerario individualizado.

d) Protocolización del procedimiento de acogida e integración en cada Administración, estableciendo responsables o focal points para cada área.

e) Establecer un sistema de indicadores para medir el grado de integración y eficiencia de los programas educativos. Se trata de conocer las claves que les han llevado al éxito y qué les ha faltado para poder mejorar las estrategias de planificación y trabajo con este colectivo. Actualmente, la

información sobre el grado de integración proviene de las ONGs y no hay estandarización de la información proporcionada.

f) Mayor dotación de recursos por parte del Gobierno de España a las comunidades autónomas para facilitar el acceso a la universidad y en el resto de niveles educativos.

g) Refuerzo escolar: en la actualidad se depende en gran medida del voluntariado, que, con frecuencia, carece de la capacitación adecuada para llevar a cabo el trabajo de mediación social. Además de dotar de más fondos a las comunidades autónomas, se recomienda el establecimiento de programas de formación para estos voluntarios.

h) Considerar al colectivo de refugiados (incluidos los solicitantes de asilo) como colectivo en riesgo de marginación, al tiempo que se busca un equilibrio entre las medidas para facilitar su acceso a niveles educativos no obligatorios en relación con otros colectivos desfavorecidos (“competencia con nacionales”).

D) Visita a personas refugiadas en la Casa de Acogida gestionada por la Cruz Roja.

El día 28 de octubre de 2016 los asesores técnicos, don Iñaki Chourraut Aguirre y doña Pilar García García, visitaron a un grupo de refugiados en la Casa de Acogida gestionada por la Cruz Roja, que cuenta con veinte plazas.

47

En primer lugar, se mantuvo una reunión con la trabajadora social de la Cruz Roja de Navarra que realiza el seguimiento del periodo de acogida, quien mostró las dependencias y explicó cómo es el proceder con las personas refugiadas que viven en la Casa de Acogida.

En la planta de abajo se ubican los despachos de trabajadora social, educadores y psicóloga. También hay una sala de reuniones que utilizan para el equipo técnico o con las personas refugiadas.

En la planta de arriba se encuentran las viviendas. En el momento de la visita, vivían varias familias con niños (hay 7 niños) y personas sin pareja. Son habitaciones individuales, pero comparten cocinas y comedores. Están acompañados permanentemente por educadores que les asisten en sus tareas cotidianas.

Seguidamente, se visitó la clase de castellano y se mantuvo una entrevista con cinco personas refugiadas (dos de Azerbaiyán, una de Palestina, una de Camerún y una de Malí) Faltaba una persona de Siria, que se encontraba enferma.

El matrimonio de Azerbaiyán tiene dos hijos. La madre era médico optometrista en su país, y su marido economista. Llevan en España desde mayo de 2016. La señora de Palestina está casada y tiene tres hijos. La persona de Camerún lleva dos años en España, de los cuales uno de ellos vivió en Madrid y, posteriormente, vino a vivir a Navarra. La persona de Malí lleva varios meses viviendo aquí.

Manifestaron que, en general, han recibido un buen trato en Navarra, tanto en los servicios de la Cruz Roja, como en el ámbito sanitario y educativo con sus hijos. La persona de Camerún afirmó, incluso, que el trato recibido en Navarra ha sido mucho mejor que el que recibió en la Comunidad de Madrid. En este sentido, relató que a los pocos días de llegar a Navarra, ya estaba empadronada, disponía de tarjeta sanitaria y, además, está haciendo en la actualidad cursos de formación para poder encontrar un trabajo más adelante.

Estas personas explicaron los problemas con los que se encuentran en Navarra, a la hora de poder integrarse socialmente:

Todos coincidieron en que las mayores dificultades las tienen a la hora de alquilar una vivienda. Son personas que tienen problemas para acceder a viviendas de protección oficial, debido a la puntuación en concepto de empadronamiento que se reconoce en el baremo actualmente vigente, por lo que acceden a viviendas libres. El Ministerio les otorga una ayuda económica con la que pueden costear el alquiler. Son ellos los que directamente buscan los pisos en alquiler, bien con particulares o con las agencias inmobiliarias. Refirieron que han tenido dificultades porque los propietarios de las viviendas desconfían, simplemente por el hecho de ser personas refugiadas. La persona de Palestina (una mujer con varios hijos) afirmó que lleva más de tres meses intentando alquilar una vivienda y que no puede conseguirlo porque los propietarios desconfían de ellos por ser de Palestina y personas refugiadas. Esta circunstancia es corroborada por el matrimonio de Azerbaiyán, quienes, tras varios meses de búsqueda, finalmente, han conseguido alquilar una vivienda para ellos y sus hijos, en el barrio de la Txantrea (Pamplona-Iruña).

Indicaron que, normalmente, les piden contrato de trabajo como aval para el piso y que, tanto agencias inmobiliarias como propietarios, desconfían de la ayuda económica del Ministerio como garantía de pago de la renta.

Por otro lado, afirmaron que sus hijos se han integrado muy bien en el colegio en el que cursan estudios y están muy contentos. No tienen ningún problema ni con el colegio ni sus compañeros.

También mostraron desconfianza con la idea de poder conseguir un trabajo. Afirmaron que, si tienen problemas para alquilar viviendas, también los tendrán para encontrar un trabajo.

En cuanto a la formación que reciben, durante la primera fase, asisten a clases de castellano todos los días, durante dos horas. Además de eso, tienen otros cursos de formación básica sobre recursos y como preparación para un nuevo trabajo.

La señora de Azerbaiyán, médico de profesión, relató que había preguntado en el Departamento de Salud si podía acceder a los servicios sanitarios para aprender cómo funciona en Navarra la sanidad. Sin embargo, le negaron esta

posibilidad. Se preguntaba en qué ámbito podrá desempeñar su trabajo como médico aquí en Navarra. Consideraba que solamente podrá ejercer en el ámbito privado, pero ve muchas dificultades.

En definitiva, como conclusión todos coincidieron en que el trato en Navarra ha sido bueno, tanto por la Cruz Roja, como por los servicios sanitarios y educativos, y que los principales problemas que tienen son el acceso a una vivienda de alquiler, así como el acceso a un empleo.

E) Convenio de colaboración entre el Gobierno de Navarra y CEAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado).

El pasado 7 de noviembre de 2016 el Gobierno de Navarra firmó un convenio de colaboración con la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), por el que se ceden a dicha organización seis viviendas de la sociedad pública NASUVINSA, las cuales tienen capacidad para albergar hasta 32 personas. Las viviendas se han cedido en arrendamiento por un periodo de un año, prorrogables por tres años más.

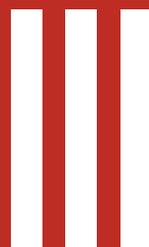
Con ello, la Comunidad Foral de Navarra ha reforzado la capacidad de acogida de personas refugiadas, ya que la firma de dicho convenio de colaboración ha supuesto la implantación en Navarra de la CEAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado).

Hasta el 7 de noviembre de 2016 la única entidad acreditada por el Ministerio competente para la acogida de personas refugiadas en Navarra era Cruz Roja de Navarra. Con la firma del convenio de colaboración con CEAR, se refuerza la capacidad de Navarra para acoger a un mayor número de personas refugiadas, pasando de las 60 plazas gestionadas por Cruz Roja de Navarra a un total de 110 plazas disponibles.

F) Traslado del borrador de informe especial al Departamento de Derechos Sociales y a Cruz Roja Navarra.

Elaborado el borrador de informe especial, se dio traslado del mismo al Departamento de Derechos Sociales y a Cruz Roja Navarra, para que realizaran las aportaciones que consideraran necesarias.

El 9 de noviembre de 2016 se recibieron las aportaciones del Departamento de Derechos Sociales, que se incorporan, en lo esencial, al contenido del informe.



VALORACIÓN



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

III. VALORACIÓN.

A partir de los hechos expuestos, esta institución ha constatado lo siguiente:

- a) En general, las personas refugiadas acogidas en Navarra procedentes de países en conflicto ven garantizados sus derechos básicos de una forma eficaz en los primeros dieciocho a veinticuatro meses.
- b) La atención prestada a estas personas por el Gobierno de Navarra y por la Cruz Roja, a fecha de este informe y con la información disponible, se considera adecuada.
- c) Existe un programa de acogida en Navarra para el acogimiento de estas personas que, a fecha de hoy y con la información disponible, se considera adecuado.
- d) El Gobierno de Navarra estimó en el mes de septiembre de 2015 un potencial de acogida entre 200 y 300 personas, tomando como referencia el compromiso de acogida del Gobierno de España con la Unión Europea y las cifras que se barajaban en esa fecha. La capacidad para la acogida de

entre 200 y 300 personas se considera positivamente, pero realmente no se utiliza, ya que se están recibiendo pocos refugiados en comparación con dicha capacidad de acogida de que se dispone.

e) La llegada de personas a Navarra se ralentiza por problemas generados fuera del ámbito de competencia del Gobierno de Navarra. Según el Gobierno de Navarra, la llegada a Navarra se produce de forma poco planificada: el Gobierno de Navarra conoce de un día para otro quiénes llegan y la Administración del Estado se dirige como interlocutor único a la Cruz Roja.

f) A pesar del esfuerzo de la sociedad navarra por poner a disposición de las Administraciones viviendas para el acogimiento, dicho esfuerzo ha sido poco válido, por la lentitud del programa de acogida.

g) Se aprecian problemas de descoordinación entre la Administración del Estado y la Administración de la Comunidad Foral, que dificultan la gestión más eficaz de esta última en su ámbito competencial. Dichos problemas deben superarse con arreglo a los principios de coordinación y cooperación que se recogen en la disposición adicio-

nal cuarta de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

h) El Gobierno de Navarra cuenta con recursos suficientes para atender a las personas refugiadas durante el periodo de acogida. No obstante, existe el problema de que, avanzado el periodo de acogida (fase que dura de dieciocho a veinticuatro meses) o concluido este, las personas refugiadas ya no gocen de recursos específicos y quedan en la situación teórica de considerarlos como un ciudadano más. En la práctica, dicha circunstancia puede colocar a algunas personas refugiadas en una situación de exclusión social, dado que, a los problemas de dificultad para el acceso a una vivienda se unen los relacionados con la dificultad de acceso al empleo, a la vista del perfil de escasa empleabilidad de la mayoría de las personas refugiadas (edad cercana o superior a los cuarenta años, conocimiento limitado del idioma, costumbres diferentes a las autóctonas y prejuicios sociales hacia ellos...).

i) Las personas solicitantes de asilo acogidas en Navarra manifiestan que el trato recibido en Navarra es bueno, tanto el que reciben del Gobierno de Navarra, en lo que se

refiere a servicios sociales, educativos y sanitarios, como el que reciben de la Cruz Roja.

j) Las personas solicitantes de asilo exponen que los principales problemas que tienen son el acceso a una vivienda (en régimen de alquiler) y el acceso a un empleo.

IV

PROPUESTAS DE MEJORA



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa

IV. Propuestas de mejora.

De conformidad con las funciones que tiene asignadas el Defensor del Pueblo de Navarra para proponer la mejora de los servicios de las Administraciones públicas a través de recomendaciones [artículo 16 b) de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra], esta institución ve oportuno recomendar al Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra que:

63

- a) Persista en el ofrecimiento al Ministerio competente del Gobierno de España para la acogida de un mayor número de personas refugiadas, con el fin de dar cumplimiento al Plan de acogida elaborado por el Gobierno de Navarra en septiembre de 2015, superando las cifras que asigne a Navarra el Estado español en cumplimiento de los acuerdos de la Unión Europea.

- b) Inste a la Administración del Estado, en la medida de su competencia, la mejora de la coordinación para una más adecuada atención a las personas refugiadas.

- c) Intensifique las medidas de apoyo necesarias en el ámbito de los servicios sociales, la educación, el empleo y la vivienda, para evitar cualquier riesgo de exclusión de las personas refugiadas, tanto en la segunda fase como, especialmente, a partir de la conclusión del periodo de acogida.
- d) Evalúe elaborar un plan especial de integración eficaz en la sociedad navarra para las personas refugiadas que deseen quedarse en Navarra, una vez concluido el período de acogida.
- e) Valore fijar unos indicadores eficaces que sirvan para evaluar los procesos de acogida e integración de las personas refugiadas y la calidad de los servicios que se les prestan específicamente.
- f) Tenga en cuenta e incorpore, en el ámbito de sus competencias, las recomendaciones y propuestas que ha formulado la Defensora del Pueblo al respecto, tras la reunión mantenida con los Defensores del Pueblo autonómicos y administraciones competentes, y que se recogen en este informe, desarrollándolas en el caso de vivienda y empleo como lo considere apropiado, y coordinándose con el Departamento de Educación en lo que atañe a la educación

y, en su caso, con los municipios en cuanto a los servicios sociales básicos.

g) Mantenga contactos periódicos con las personas refugiadas ubicadas en Navarra, así como con las entidades acreditadas para la acogida de personas refugiadas y ONGs, de cara a introducir en los procesos de acogida e integración social las mejoras que considere necesario.



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa



**Defensor del Pueblo
de Navarra**
Nafarroako Arartekoa