

La crisis de los refugiados y el impacto en los servicios sociales públicos en Europa

Resumen

A lo largo de 2015 y principios de 2016, en un contexto en el que las políticas de austeridad se han traducido en significativos recortes del gasto público en los servicios sociales, la llegada masiva de refugiados ha venido a exacerbar una situación ya de por sí dramática. Sin embargo, dado lo reciente de estos acontecimientos, no hay estudios que nos ofrezcan una visión comparativa de cómo la crisis de los refugiados ha afectado a los servicios sociales en Europa. La European Social Network (ESN) tiene como objetivo esencial apoyar a los servicios sociales públicos en el intercambio de conocimiento para la aplicación de políticas públicas eficaces. De ahí que, en la primera mitad de 2016, hayamos tratado de analizar cómo los servicios sociales locales han abordado la llegada de los refugiados con recursos escasos. Para ello, enviamos un cuestionario a nuestros miembros, identificamos prácticas que posteriormente analizamos en profundidad en una sesión plenaria durante el 24º Congreso Europeo de Servicios Sociales en junio, y dedicamos una de las sesiones de trabajo de la presentación de nuestro reciente estudio sobre infancia *“Investing in children’s services, improving outcomes”* a menores no acompañados.

Palabras clave

Servicios sociales. Impacto. Niños no acompañados. Asilo. Acogida.

The refugee crisis’ impact on local public social services in Europe

Abstract

Throughout 2015 and early 2016, in a context in which austerity policies have led to significant cuts in public spending on social services, the massive increase in the number of refugees arriving in Europe has exacerbated a situation that was already dramatic in public social services. Yet, given the recentness of these events, little research is available that would provide a comparative overview of how the refugee crisis has affected these services across Europe. The European Social Network (ESN) supports public social services through the exchange of knowledge to contribute to the implementation of effective public social policies. Having realised the significant impact of the refugee crisis in public social services, ESN decided to assess how local public social services have addressed the arrival of refugees with their scarce resources. To do this, we sent a questionnaire to our members, we identified practices that were subsequently analysed in depth in a plenary session at the 24th European Social Services Conference in June, and devoted one of the sessions at the launch of our recent publication *“investing in children’s services, improving outcomes”* on unaccompanied children.

Keywords

Social services. Impact. Unaccompanied children. Asylum. Foster care.

Author/Autor

Alfonso Lara Montero

Sociólogo/Posgrado en estudios europeos (College of Europe); sociología y política pública (University College London)
Policy Director / European Social Network.

Alfonso.montero@esn-eu.org



RECIBIDO: 22.07.16 | REVISADO: 18.08.16 | ACEPTADO: 29.08.16 | PUBLICADO: 05.09.16

La crisis de los refugiados y el impacto en los servicios sociales públicos en Europa

Introducción

A lo largo de 2015 y principios de 2016, en un contexto en el que las políticas de austeridad se han traducido en significativos recortes del gasto público en los servicios sociales, la llegada masiva de refugiados ha venido a exacerbar una situación ya de por sí dramática. Sin embargo, dado lo reciente de estos acontecimientos, no hay estudios que nos ofrezcan una visión comparativa de cómo la crisis de los refugiados ha afectado a los servicios sociales en Europa.

La European Social Network (ESN) apoya a los servicios sociales públicos en el intercambio de conocimiento para la aplicación de políticas públicas eficaces. Como tal, hemos tratado de analizar cómo los servicios sociales locales han abordado la llegada de los refugiados en un contexto de escasos recursos financieros y falta de planificación ante la imprevisible llegada de los refugiados. En enero de 2016, enviamos un cuestionario a nuestros miembros, más de 130 organizaciones a nivel local y regional en toda Europa responsables de la organización, gestión, financiación e implementación de servicios sociales públicos. El objetivo de dicho cuestionario fue que nos describieran cómo sus servicios estaban afrontando la llegada de los refugiados, qué nuevos servicios han venido implementando y cómo han debido adaptar su forma de trabajar a la nueva realidad.

Asimismo, pudimos identificar ejemplos de prácticas que posteriormente se analizaron más en profundidad en una sesión plenaria durante el 24º Congreso Europeo de Servicios Sociales que tuvo lugar en La Haya del 20 al 22 de junio. Igualmente, teniendo en cuenta el cada vez mayor número de menores no acompañados arribando a países de

la UE como Suecia, Francia o Alemania, una de las sesiones de trabajo de la presentación de nuestro reciente estudio sobre infancia *“Investing in children’s services, improving outcomes”* se dedicó a menores no acompañados.

Los principales retos a los que han debido hacer frente los servicios sociales incluyen la dificultad para encontrar alojamiento digno, la falta de formación del personal de servicios sociales tanto lingüística como en lo que respecta al proceso de asilo, y la escasez de servicios especializados como familias de acogida para los niños no acompañados y del abordaje de trastornos.

1. Metodología

ESN redactó e implementó un cuestionario en línea y cursó una invitación a todos sus miembros para que participaran en dicho cuestionario de finales de diciembre de 2015 a finales de enero de 2016. Se recibieron un total de 55 respuestas, 49 de las cuales fueron válidas.

En este artículo se evalúan las respuestas al cuestionario, que se contextualizan y confrontan con la información disponible que hemos venido recogiendo desde el Secretariado de la Red, incluidos datos oficiales y sobre la legislación existente. Asimismo, el artículo destaca las diferencias en lo que respecta a como la crisis de los refugiados ha afectado a los distintos países y regiones en Europa, así como la cantidad y la calidad de los servicios disponibles para los refugiados, y cómo los servicios sociales han respondido a la crisis.

Obviamente, este artículo incluye las opiniones y experiencias de un grupo pequeño, no repre-

The refugee crisis' impact on local public social services in Europe

sentativo de todos los miembros de ESN. No obstante, el objetivo es darle al lector una idea de cómo los servicios sociales locales en los países europeos han vivido la crisis de los refugiados en primera línea, y analizar cuáles son sus necesidades para responder a esta crisis en el futuro cercano.

La calidad de las respuestas varía de forma significativa. Obtuvimos respuestas de 17 países: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Letonia, Los Países Bajos, Noruega, Rumanía, Eslovenia, España, Suecia y el Reino Unido. El 60% de las respuestas fueron de organizaciones locales, el 15% de organizaciones regionales y el 25% de organizaciones nacionales.

Las respuestas al cuestionario nos proporcionaron datos muy valiosos sobre los aspectos más destacados para los servicios sociales a nivel local a raíz de la crisis de los refugiados, así como ejemplos de prácticas locales interesantes. Para poder contextualizar las respuestas al cuestionario, se llevó a cabo un trabajo de investigación adicional mediante el cual se recopiló y analizaron informes de la UE, estadísticas oficiales y la legislación vigente. Asimismo, seleccionamos varios ejemplos de prácticas identificadas para analizarlos más en profundidad en una sesión plenaria durante el 24º congreso europeo de servicios sociales que tuvo lugar en La Haya del 20 al 22 de junio. Igualmente, teniendo en cuenta el cada vez mayor número de menores no acompañados arribando a países de la UE como Suecia, Francia o Alemania, una de las sesiones de trabajo de la presentación de nuestro reciente estudio sobre infancia *“Investing in children's services, improving outcomes”* se dedicó a menores no acompañados.

2. Resultados y Discusión

2.1.- ¿Cuántos refugiados y solicitantes de asilo llegaron a Europa en 2015 y a que países fueron?

En general, los resultados del cuestionario reflejan lo que ya sabemos sobre la crisis de los refugiados, esto es, que se trata de una crisis que se ha dado en ciertos países y zonas de Europa, mientras que de momento su efecto ha sido solo marginal en otros. Por ejemplo, las respuestas de Rumanía, Eslovenia y Letonia confirman que estos países no se han visto afectados ya que apenas acogieron refugiados en 2015. Por otra parte, el número de personas llegadas a Europa el año pasado es mucho mayor que el de aquellos que solicitaron protección internacional. Según Eurostat, la agencia oficial de estadísticas de la Unión Europea (UE), 1.078.890 personas solicitaron asilo en la UE en 2015 (Eurostat, 2016). Teniendo en cuenta las diferencias de tamaño entre los estados miembros, es importante considerar estas cifras en relación a la cantidad de población, lo que revela una imagen bastante clara: Suecia y Finlandia en los países nórdicos, Alemania, Bélgica y Austria en la Europa continental, y la República Checa y Hungría en Europa Central y del Este recibieron el mayor número de solicitudes de asilo con más de 2.000 por cada millón de habitantes.

En el 24º Congreso Europeo de Servicios Sociales, Xavier Alonso Calderón de la Generalitat de Catalunya explicó que en el 2015 España recibió 14.780 solicitudes de asilo (un número muy bajo en comparación a los demás países de la Europa occidental), de las que Cataluña solo acogió a 245. En 2016, el gobierno catalán anunció su compromiso de acoger a 4.500 refugiados en los próximos

La crisis de los refugiados y el impacto en los servicios sociales públicos en Europa

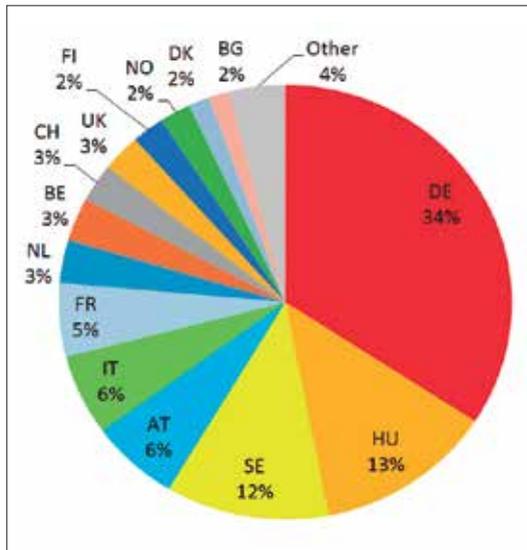


Figura 1' Porcentaje de solicitudes de asilo en el Área Económica Europea por país en 2015.

dos años, aunque el reconocimiento del derecho de asilo es competencia del estado español.

Mientras tanto, la pequeña ciudad de Leiden (aproximadamente 120.000 habitantes) en los Países Bajos acogió en 2015 al mismo número de solicitantes de asilo que toda Cataluña. En el conjunto del país, 44.970 personas solicitaron asilo en 2015 en los Países Bajos (Eurostat, 2016). Posteriormente, los refugiados se distribuyen a través de un sistema de cuotas por todos los municipios del país.

En su conjunto, Francia recibió 75.750 solicitudes de asilo en 2015, un número modesto en comparación con otros estados miembros de características similares. En Alemania, la Oficina Federal de Migración y Refugiados (BAMF) registró 476.510 nuevas solicitudes de asilo (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, December 2015), pero asegura que el año pasado llegaron a Alemania más de un millón de refugiados. Suecia reci-

bió el mayor número de refugiados per cápita. En 2015, se recibieron 162.450 solicitudes de asilo. De estas, en torno al 43% correspondieron a niños, más de la mitad de ellos o aproximadamente 35.369 fueron de menores no acompañados (Migrationsverket, 2015).

En general, la cifra de solicitudes de asilo en Europa Central y del Este ha sido muy baja. Por ejemplo, en Eslovenia, a pesar de que alrededor de 377.000 personas entraron en el país entre el 15 de octubre y el 31 de diciembre de 2015, solo 300 solicitaron asilo ya que la mayoría fueron transferidas o continuaron el viaje por su cuenta a Austria (European Union Agency for Fundamental Rights, 2016). Sin embargo, la situación es completamente diferente en Hungría, donde el número de solicitudes de asilo alcanzó las 177.135 a finales de diciembre de 2015 (BBC, 2016). El siguiente gráfico muestra el porcentaje de solicitudes de asilo por país en 2015.

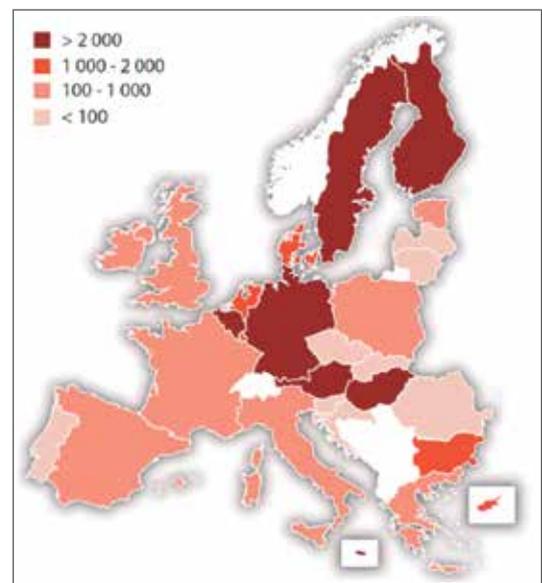


Figura 2: Solicitudes de asilo por millón de habitantes de enero a septiembre de 2015. Fuente: Eurostat.

The refugee crisis' impact on local public social services in Europe

Por lo tanto, los servicios sociales europeos en muchos países de Europa no se han visto afectados por la llegada masiva de refugiados, mientras que, en determinados países, como Suecia, Alemania, Hungría y Austria los servicios sociales se han visto desbordados por el repentino e inesperado incremento de la llegada de personas que necesitan apoyo de los servicios sociales básicos y que solicitan protección internacional.

2.2.- ¿Cuál es el papel de las políticas de dispersión?

Muchos países europeos tienen políticas de dispersión, según las cuales se distribuye a los solicitantes de asilo o a los refugiados de manera más uniforme por el país y, por lo tanto, los municipios pueden compartir de manera más adecuada el incremento en la demanda de servicios. Por ejemplo, en Dinamarca se viene implementando una política de dispersión desde 1999 que requiere que los refugiados vivan en el municipio que se les asignó inicialmente al menos durante los tres primeros años, a menos que la reubicación sea necesaria por una oferta de trabajo en otra localidad distinta a la de asignación inicial.

Los Países Bajos tienen una cuota de vivienda mínima para los refugiados que todos los municipios han de respetar, aunque en la práctica no todos lo hicieron en 2014 y 2015. Los municipios también son responsables de la integración de los refugiados en el mercado laboral (Poptcheva and Stuchlik, 2015, p. 22). Francia opera un sistema de alojamiento obligatorio en centros de acogida para aquellos que buscan asilo. La distribución de plazas por toda Francia se fija en un plan nacional, pero existen directrices en cada región (Poptcheva and Stuchlik, 2015).

En Suecia, los menores no acompañados son distribuidos entre los municipios por la Direc-

ción General de Migraciones con el objetivo de que se comparta la responsabilidad y los costes (Myrberg, 2012). Sin embargo, de acuerdo con la Agencia para los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA por sus siglas en inglés), debido al aumento del número de solicitudes que ha de procesar la Dirección General de Migraciones, la duración del proceso de solicitud se ha incrementado de manera significativa, y los niños tienen que quedarse en alojamientos temporales en los municipios de llegada. Además, las residencias de los municipios han experimentado problemas para alojar a los niños que se les asignan. A pesar de que, según la legislación, los niños no deben permanecer más de 48 horas en el municipio de llegada, en la práctica tienen que quedarse mucho más tiempo. No tienen nada que hacer, nadie con quien hablar y muy poca información sobre lo que sucede. En consecuencia, muchos niños sufren emocionalmente (European Union Agency for Fundamental Rights, 2016, p. 75).

A pesar de las políticas de dispersión, las condiciones de acogida varían significativamente dentro de los propios países. En Alemania, mientras que los estados del norte como Schleswig-Holstein, Mecklenburgo-Pomerania Occidental y Baja Sajonia han sido capaces de acoger a todas las personas con necesidades de protección interna-

notas

¹ Eurostat (2016), Asylum and first time asylum applicants – annual aggregated data (rounded). Disponible en <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00191&plugin=1> (último acceso 22 de julio de 2016)

² European Parliamentary Research Service Blog (2016) Work and service welfare for asylum-seekers and refugees: selected EU Member States. Retrieved from <https://epthinktank.eu/2015/12/08/work-and-social-welfare-for-asylum-seekers-and-refugees-selected-eu-member-states/> (último acceso 22 de julio de 2016)

La crisis de los refugiados y el impacto en los servicios sociales públicos en Europa

cional en viviendas privadas, las personas que viven en los masificados centros de alojamiento en Berlín sufren a menudo condiciones insalubres, carecen de espacios adecuados para los niños y dificultades en el acceso a la atención sanitaria (European Union Agency for Fundamental Rights, 2016, p. 29).

Hay países europeos en los que no existen políticas de dispersión de manera que los refugiados pueden trasladarse a dónde consideren oportuno, si bien esto puede causar diferencias significativas entre municipios en lo que respecta al número de refugiados que acogen y al impacto que su llegada pueda tener en los servicios sociales públicos.

2.3.- ¿A qué servicios tienen acceso los refugiados recién llegados?

En prácticamente todos los países europeos se presta atención sanitaria y alojamiento urgente a los refugiados, y se permite la escolarización de los menores en las escuelas. Sin embargo, menos de la mitad de los países de los encuestados dan a los solicitantes de asilo recién llegados acceso a la atención social para personas con discapacidad, asesoramiento laboral y acceso a prácticas y a programas de trabajo, o acceso completo a la asistencia sanitaria.

En el trabajo realizado por Poptcheva y Stuchlik del servicio de investigación del Parlamento europeo en 8 estados miembros (Bulgaria, Francia, Alemania, Italia, los Países Bajos, Polonia, España y Suecia), los autores explican que, aunque la legislación reconozca el acceso a la educación obligatoria y a la atención sanitaria, en la práctica dicho acceso se ve imposibilitado por la falta de información, las barreras lingüísticas y los retra-

tos en la obtención de los documentos necesarios para realizar la inscripción.

El acceso al mercado laboral está garantizado a los solicitantes de asilo nueve meses después de su solicitud en Francia, seis meses después en los Países Bajos, Polonia y España, tres meses más tarde en Bulgaria y Alemania, dos meses en Italia e inmediatamente tras su inscripción en Suecia (Potcheva and Stuchlik, 2015). No obstante, en la práctica, el acceso al mercado laboral se ve dificultado por las barreras de la lengua, el reconocimiento de las cualificaciones, la adversa situación económica e insuficientes oportunidades de integración (Potcheva and Stuchlik, 2015, p. 10). Otros obstáculos prácticos incluyen la ubicación remota de los centros de recepción, la discriminación, los programas de alojamiento obligatorios que prohíben a los solicitantes de asilo desplazarse dentro del país, o la obligación legal de dar prioridad a los ciudadanos nacionales, de la UE y a los ciudadanos de países terceros antes de ofrecer un puesto de trabajo a los solicitantes de asilo (Potcheva and Stuchlik, 2015, p. 12). No obstante, desde el municipio de Östersund (Suecia) nos hablaron de una iniciativa que han comenzado a implementar para atraer refugiados a la atención social, ya que no tienen trabajadores suficientes. Aunque muchos refugiados están interesados y en algunos casos se les han propuesto estancias de formación, el hecho de que muchos de ellos no hablen sueco es una de las razones principales por las que muchos proveedores de servicios sociales no ofrecen estancias u ofertas de trabajo a los refugiados.

La protección infantil, en particular de los niños no acompañados, es insuficiente en varios países. En Grecia, debido a la falta de instalaciones adecuadas para niños en casi todos los centros de acogida de las islas griegas, los niños son re-

The refugee crisis' impact on local public social services in Europe

tenidos bajo custodia policial antes de ser transferidos a instalaciones de recepción abiertas en el continente (European Union Agency for Fundamental Rights, 2016, p. 36). Según la FRA, los niños solicitantes de asilo en Bulgaria no asisten a la escuela o a clases de inmersión lingüística, excepto en el caso de actividades organizadas por voluntarios y por las ONG (European Union Agency for Fundamental Rights, 2016, p. 17). En Suecia, aproximadamente el 25% de los menores no acompañados han desaparecido de sus centros de alojamiento. La Dirección General de Migraciones sueca sostiene que los menores no acompañados son un grupo en riesgo de caer en manos de las mafias responsables de la trata de personas (European Union Agency for Fundamental Rights, 2016, p. 72). Además, los servicios sociales no tienen la capacidad suficiente para hacer un seguimiento de las sospechas de violencia o riesgo en hogares particulares o en los alojamientos sociales en los que viven los menores solicitantes de asilo (European Union Agency for Fundamental Rights, 2016, p. 75).

Por otra parte, innumerables iniciativas y proyectos han venido surgiendo en Europa con el objetivo de apoyar a los refugiados recién llegados, sobre todo mediante iniciativas de voluntarios para repartir alimentos y ropa o la organización de clases de inmersión lingüística. Las autoridades locales, por su parte, se han implicado en la organización y gestión de estos proyectos, pero se han visto también desbordadas por la falta de personal y de recursos para gestionarlas. Miles de personas en Alemania, Suecia y otros países se han ofrecido para acoger a los refugiados en sus casas y así evitar que tengan que alojarse en centros de recepción masivos. Por ejemplo, la ciudad de Viena ha venido buscando activamente ciudadanos dispuestos a acoger refugiados du-

rante al menos 6 meses, y hasta febrero de 2016, se habían suscrito 350 contratos con particulares (Stadt Wien, 2016).

2.4.- ¿Qué impacto ha tenido la crisis de los refugiados en los servicios sociales públicos?

En respuesta a la pregunta *¿qué necesitan los servicios sociales públicos para responder de manera eficaz a la crisis de los refugiados?*, la mayoría de los encuestados mencionaron el alojamiento como el mayor problema al que se han de enfrentar para poder atender a los refugiados adecuadamente. En particular, los encuestados resaltaron el ejemplo de ciudades en las que el mercado de la vivienda ya está de por sí muy saturado. Algunos de los encuestados mostraron su preocupación de que, al liberar un porcentaje significativo de viviendas sociales para los refugiados, esto repercuta negativamente en el acceso a viviendas sociales por parte de las poblaciones locales más vulnerables con la consiguiente tensión en las comunidades. En los países en los que las autoridades locales tienden a alquilar hogares privados para los refugiados, los encuestados expresaron su inquietud de que esto pudiera dar lugar a un incremento de los alquileres.

En el 24º congreso europeo de servicios sociales, Marleen Damen, de la localidad de Leiden en los Países Bajos, se refirió a la vivienda como el mayor desafío para los servicios sociales en su apoyo a los refugiados. En muchas ciudades, la escasez de vivienda ya era visible antes de la crisis de los refugiados, exacerbada por la disminución de viviendas sociales. Encontrar alojamiento para los refugiados se ha convertido por tanto en un reto importante para los municipios y ha sido a menudo la fuente de desavenencias entre los ciudadanos nacionales y los recién llegados.

La crisis de los refugiados y el impacto en los servicios sociales públicos en Europa

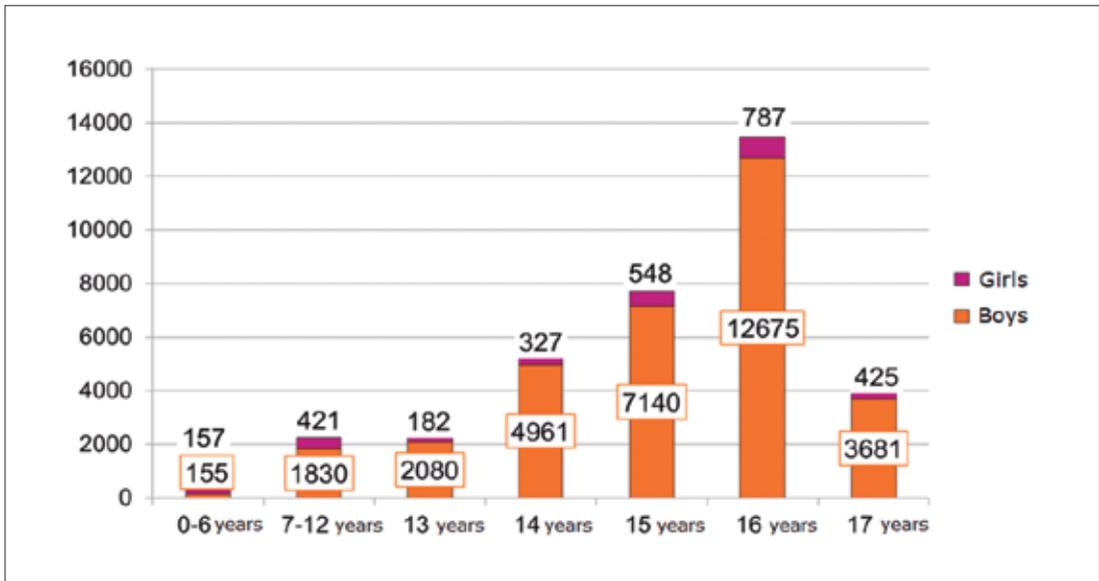


Figura 3: Número de niños y niñas no acompañados solicitantes de asilo en Suecia en 2015³.

Más del 70% de los encuestados hizo hincapié en la necesidad de que los servicios sociales públicos reciban apoyo financiero específico para abordar el aumento de la demanda de servicios. De hecho, el 47.5% de los encuestados alegaron dificultades financieras para hacer frente a los nuevos desafíos, a los que según el 57.50% han tenido que enfrentarse. Por ejemplo, los encuestados reclaman más información y que el personal reciba formación adecuada, así como claridad sobre las disposiciones y el marco legal que se aplica a los refugiados.

Otro nuevo reto al que los servicios sociales han debido enfrentarse ha sido la necesidad de abordar la barrera lingüística, identificada por un 42% de los encuestados. Los municipios y los servicios sociales locales se han visto desbordados ante la falta de traductores y personal médico que tengan fluidez en las lenguas habladas por los miles de refugiados llegados a países como Alemania o Suecia.

Aunque el acceso a clases de inmersión lingüística está garantizado por la ley en la mayoría de los países europeos, la realidad es que en muchas localidades no hay suficientes profesores para poder enseñar a todos los refugiados. En la ciudad de Hafnarfjörður en Islandia han venido implementando un servicio de traducción en línea para solventar las barreras lingüísticas⁴, lo cual podría ser una solución para muchas localidades, sobre todo en las zonas rurales, donde la escasez de traductores se ha convertido en un reto significativo.

Para algunos países, la llegada de menores no acompañados solicitantes de asilo ha representado un desafío para los servicios sociales, sobre todo en lo que respecta a la búsqueda de familias de acogida. En la ciudad alemana de Hannover en febrero de este año, los servicios sociales estaban buscando urgentemente padres de acogida para 180 menores no acompañados, en su mayoría chicos de entre 13 y 17 años de edad⁵.

The refugee crisis' impact on local public social services in Europe

En 2015, se registraron en Suecia más de 35.000 solicitudes de asilo de niños no acompañados. En palabras de Graham Owen, director de servicios sociales de Trosa y miembro de la asociación nacional de directores de servicios sociales, los municipios no estaban preparados para prestar alojamiento, que en su mayor parte se provee mediante asignación de una familia de acogida. Igualmente, los municipios carecían de trabajadores sociales suficientes para investigar formalmente estos casos. En consecuencia, personal con muy poca o ninguna experiencia en casos de protección infantil se han visto obligados a trabajar en el proceso de asignar a los menores no acompañados los recursos de acogida existentes y de aprobar dichas asignaciones. Las escuelas y los centros de ocio también carecían del personal e instalaciones adecuadas para acoger a ese enorme número de niños. Además, no había suficientes intérpretes para atender a los menores en su lengua de origen, y los servicios de salud y dentales también se han visto desbordados por la demanda. La situación es especialmente crítica en ciudades como Malmö, la ciudad más al sur de Suecia, a la que la mayoría de los solicitantes de asilo llegan. Muchas personas han de ser alojadas en grandes instituciones que no reúnen las condiciones sanitarias adecuadas para vivir (European Union Agency for Fundamental Rights, 2016, p. 71).

En la sesión sobre niños no acompañados durante la presentación de nuestro informe sobre infancia *Investing in children's services, improving outcomes*, Graham Owen nos explicó cómo los servicios sociales estaban tratando de ponerse al día, por ejemplo, al aumentar la frecuencia de contacto con los menores no acompañados, la construcción de centros de alojamiento, la búsqueda de más familias de acogida y nuevas formas de dotar de estabilidad a los menores en medio de

una situación inestable. En este proceso, la voz del niño es muy importante. De ahí que se haya creado el Consejo de la Infancia, formado por miembros de asociaciones de niños no acompañados y de la Dirección General de Migraciones. Con el Consejo, se espera que, al escuchar activamente al menor, se pueda mejorar la acogida de los niños no acompañados.

El ayuntamiento de Pas-de-Calais al noreste de Francia se encuentra en una situación excepcional por su cercanía al Reino Unido. Muchos jóvenes solicitantes de asilo y migrantes tratan de alcanzar las islas británicas a través del Euro túnel, pero dados los estrictos controles fronterizos, muchos de ellos se ven atrapados en Calais incapaces de alcanzar el destino deseado. Fanny Bertrand, Responsable líder de la atención a los niños no acompañados en el ayuntamiento de Pas-de-Calais, nos explicó en el 24 Congreso Europeo de Servicios Sociales que, en mayo de 2016, 343 o del 10 al 20% de los migrantes del campo de refugiados de Calais (también conocido como 'la jungla') eran menores no acompañados. La mayoría son chicos que proceden de Afganistán, Etiopía y Sudán, que han huido de la guerra, la persecución o la indigencia. En 2015, el ayuntamiento acogió a 1.524 menores no acompañados en sus centros de acogida de emergencia.

notas

³ Migrationsverket (2016) Ensamkommande barn – andra aktörer – revidering. Disponible en <http://www.migrationsverket.se/download/18.2d998ffc151ac387159b17c/1464174703465/Ensamkommande+barn+andra+akt%C3%B6rer+160525.ppt> (último acceso 22 de julio de 2016)

⁴ <http://www.languageline.com/> (ultimo acceso el 4th February 2016)

⁵ <http://www.hannover.de/Fl%C3%BCchtlinge-in-Stadt-und-Region-Hannover/Meldungen/Gastfamilien-f%C3%BCr-junge-Fl%C3%BCchtlinge-gesucht> (ultimo acceso el 24th February 2016)

La crisis de los refugiados y el impacto en los servicios sociales públicos en Europa

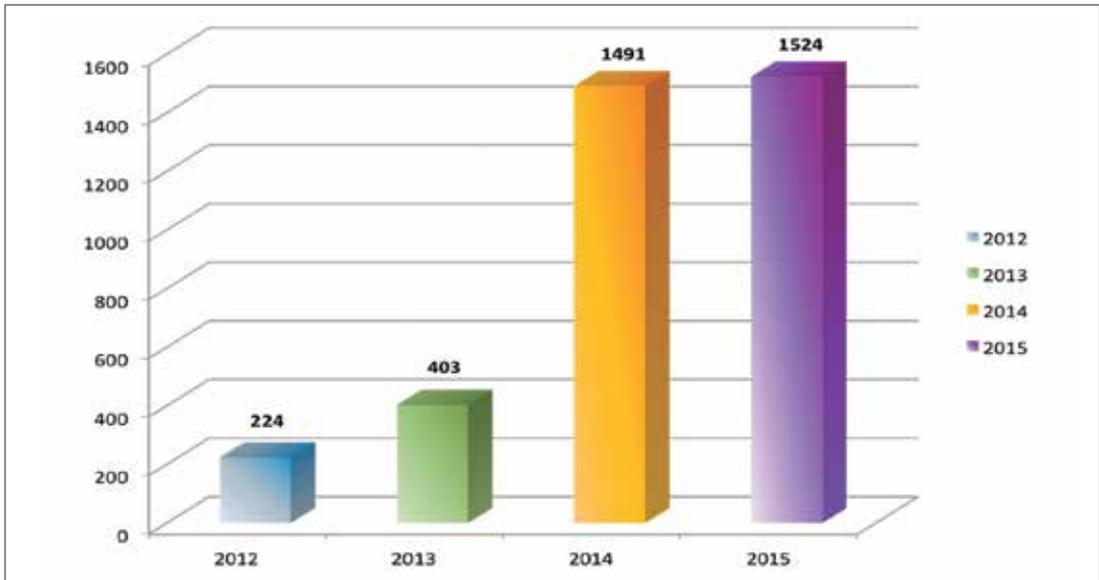


Figura 4^o: Número de menores no acompañados en centros de urgencia en Calais de 2012 a 2015.

Los menores no acompañados requieren un apoyo especial por parte de los servicios sociales. En estrecha cooperación con la ONG France Terre d'Asile, el ayuntamiento de Pas-de-Calais apoya a los jóvenes en 55 centros de urgencia antes de ser alojados en uno de sus 68 pisos o con una de sus 72 familias de acogida. Bertrand hizo hincapié en que el apoyo a los niños no acompañados requiere del trabajo conjunto con el fiscal de distrito, el tribunal de menores, el ministerio nacional de educación, la prefectura, y socios a nivel local como los clubes de deportes, las escuelas, los conservatorios de música y las compañías de teatro. El ayuntamiento trata de que los niños refugiados vayan a las escuelas públicas lo antes posible y progresen con el apoyo de tutores. Para ello, es esencial que exista una cooperación estrecha entre el ayuntamiento, la ONG France Terre d'Asile y las escuelas locales.

Las respuestas a nuestro cuestionario y las presentaciones en el congreso de ESN sobre servi-

cios sociales revelan un desafío aun mayor que la carencia de recursos, esto es, la necesidad de contar con una estrategia coherente y coordinada en todas las áreas de las políticas públicas y un enfoque integrado de los servicios públicos para responder a la llegada de los refugiados. En este sentido, de haberse aplicado el compromiso a nivel europeo de la responsabilidad compartida de recepción y acogida de los refugiados entre los estados miembros, es posible que los servicios sociales públicos se hubieran sentido más apoyados en su labor.

2.5.- ¿Qué apoyo les ha asignado el estado a los servicios sociales públicos para abordar la crisis de los refugiados?

En torno al 70% de los encuestados confirmaron haber recibido cierto apoyo financiero de su gobierno central o regional para afrontar la crisis de los refugiados. En Alemania, el gobierno federal acordó en septiembre de 2015 dar a los munici-

The refugee crisis' impact on local public social services in Europe

pios 670€ mensuales por cada refugiado desde su inscripción hasta la finalización del proceso de solicitud de asilo. Además, se comprometió a invertir 500 millones de euros en la construcción de viviendas asequibles y apoyar a las autoridades públicas en su trabajo con los menores no acompañados solicitantes de asilo, para lo que se destinaron otros 350 millones de euros (Die Bundesregierung, 2015).

Según la Dirección General de Migraciones en Suecia, los niños solicitantes de asilo tienen el mismo derecho de acceso a la educación y a la salud que los niños suecos, incluido el acceso al sistema de protección de la infancia. Sin embargo, el significativo incremento en el número de refugiados y en particular de menores no acompañados desde julio de 2015 ha representado un desafío sin precedentes para los servicios sociales municipales en Suecia, así como para los servicios de vivienda, educación y salud. En reconocimiento de este incremento excepcional, la Comisión Europea aprobó 35 millones de euros en financiación urgente en diciembre de 2015 y propuso suspender la aplicación en Suecia del mecanismo de reubicación de refugiados por un año, tal y como lo había solicitado el gobierno sueco un mes antes (European Commission, 2015).

El 62% de los encuestados puso de relieve el apoyo recibido por los voluntarios y el importante papel desempeñado por las organizaciones caritativas en la provisión de servicios que las autoridades locales no pueden proveer por sí mismas. Los servicios sociales de Copenhague mencionaron la labor de las ONG locales en el suministro de muebles, ropa, alimentos, asesoramiento jurídico y médico, así como la atención de día para los niños mientras los padres aprenden danés.

2.6.- ¿Cómo han respondido las comunidades locales a la crisis de los refugiados?

En la mayoría de las respuestas, se describe el desarrollo de nuevas iniciativas y acciones que demuestran un gran sentido de la solidaridad por parte de los ciudadanos de muchos países europeos. Por ejemplo, iniciativas de los voluntarios incluyen clases de lengua, colecta y reparto de ropa y alimentos, así como apoyo a la integración en el mercado laboral. No obstante, la gestión de estas actividades voluntarias fue un desafío en sí mismo ya que hubo que contratar supervisores que pudieran coordinar la gestión de dichas actividades.

Los miembros de la Red también expresaron su preocupación por lo que pudiera acontecer en el futuro si la crisis de los refugiados continúa en dimensiones similares a las del año 2015. Los encuestados se refirieron en sus respuestas a problemas de capacidad, sobre todo en lo que respecta al acceso a la vivienda, y la integración de los refugiados en el medio a largo plazo. De ahí que se hayan empezado a desarrollar actividades que tratan de abordar esa preocupación, por ejemplo, mediante esfuerzos conjuntos de las comunidades locales, las autoridades públicas, las organizaciones del tercer sector, particulares y empresas para ayudar a los recién llegados a integrarse en la sociedad y en el mercado de trabajo lo antes posible en países como Dinamarca, Alemania o Suecia.

La biblioteca pública de Hultsfred en Suecia organizó durante varias semanas en 2015 la inicia-

notas

⁶ Presentación realizada por Fanny Bertrand, responsable del programa de atención para menores no acompañados en Calais, en el evento de presentación del informe "Investing in children's services, improving outcomes", Bruselas, 30 de mayo de 2016.

La crisis de los refugiados y el impacto en los servicios sociales públicos en Europa

tiva 'Llévate prestado un sueco' que emparejó a los refugiados con los ciudadanos de la localidad para que pudieran reunirse en los centros de refugiados y hablar sobre la vida en Suecia. En su respuesta a nuestro cuestionario, la Dirección General de Inmigración del Departamento de Empleo, Asuntos Sociales y Familias de la Generalitat de Catalunya destacó la campaña de concienciación que acaban de presentar. El fin de dicha campaña, que ha sido el fruto de un largo proceso de trabajo para alcanzar consenso con todos los agentes implicados, es informar a la población de la crisis de los refugiados, así como de la necesidad moral de ofrecer respuestas eficaces y presentar directrices para su aplicación.

Estos ejemplos y muchos otros que hemos visto en la prensa a lo largo de los últimos meses confirman que las actividades de los voluntarios son vitales para garantizar el bienestar de los refugiados. Sin embargo, la FRA describe en un informe reciente (European Union Agency for Fundamental Rights, 2016) una menor aceptación de los refugiados entre la población de Austria, Bulgaria, Alemania, Hungría y Suecia, y un incremento en los incidentes racistas y delitos de odio en Alemania y Suecia. A modo de ejemplo, la oficina de la policía judicial federal de Alemania registró 906 delitos contra centros de alojamiento para refugiados en 2015, de los que 154 fueron ataques violentos (European Union Agency for Fundamental Rights, 2016, p. 30).

2.7.- ¿Cómo pueden los servicios sociales empoderar a los refugiados?

Partiendo de la premisa de que todos los refugiados sueñan con una vida mejor, Marleen Damen de la ciudad de Leiden afirmó en nuestro congreso que los servicios sociales deberían apoyarlos para

que sus sueños se conviertan en oportunidades. También en el congreso de junio, Fanny Bertrand nos habló sobre la resiliencia, la fuerza y la independencia de los menores no acompañados en Calais, que a menudo hacen el largo y arduo viaje por sí mismos.

Por lo tanto, el mensaje de las dos ponentes fue que no veamos a los refugiados como personas pasivas y vulnerables que necesitan ayuda, sino que se les ayude para que usen sus competencias y destrezas, conviertan sus esperanzas en oportunidades y construyan una vida mejor por sí mismos en los países en los que se asientan.

La autonomía es el objetivo principal del plan de integración en Leiden, donde tratan de que los refugiados se sientan bienvenidos desde el primer día y que tengan los mismos derechos y las mismas responsabilidades que los ciudadanos holandeses. Su enfoque 24x24 incluye 24 horas a la semana de clases de inmersión lingüística e integración social durante 24 meses. Además, a los refugiados se les proporciona un 'colega', por ejemplo un voluntario holandés que les apoya en sus actividades diarias. También se les facilita acceso a los 'talleres de vitalidad' con el objetivo de promover el ejercicio físico y las actividades en la comunidad. El principal objetivo es que los refugiados menores de 30 años accedan al sistema educativo y aquellos mayores de 30 tengan acceso al mercado laboral para que puedan ser independientes desde el punto de vista financiero tan pronto como sea posible.

La autonomía también se identifica como un elemento esencial en el plan de refugiados de Cataluña, que se ha convertido en la primera comunidad autónoma en España con un plan para la protección internacional e integración de los refugiados

The refugee crisis' impact on local public social services in Europe

(Generalitat de Catalunya, 2015). El plan incluye mejoras del sistema legislativo, formación para los empleados públicos, recursos para los solicitantes de asilo y campañas de información para mejorar la concienciación de la ciudadanía. El plan tiene como objetivo implicar a los refugiados en las estructuras administrativas que les conciernen. Por ejemplo, el Comité de acogida para los refugiados en Cataluña promueve la participación de los refugiados en sus grupos de trabajo. A menudo, se trata de personas que se pusieron en contacto con las ONG cuando eran refugiados y ahora trabajan para estas organizaciones. El Comité garantiza la coordinación entre todas las organizaciones públicas y privadas en Cataluña implicadas en la acogida e integración de los refugiados. Además, aconseja al gobierno catalán, monitoriza la implementación de los planes de acogida y hace propuestas y recomendaciones para mejorar el proceso de acogida.

3. Conclusiones

En este artículo, se ha descrito el impacto que la crisis de los refugiados ha tenido en países y comunidades de toda Europa a lo largo de 2015 y principios de 2016 así como las diferencias entre las regiones europeas. Mientras que algunas regiones apenas se han visto afectadas, otras han asistido a un desafío sin precedentes para sus servicios sociales públicos.

Los principales retos a los que los servicios sociales han de hacer frente al abordar la masiva llegada de refugiados son:

- **El alojamiento:** La mayoría de los países ofrecen alojamiento a los solicitantes de asilo y a los refugiados; de hecho, la vivienda es posiblemente el servicio más integral que las

autoridades locales provén a los refugiados. No obstante, en ciudades y municipios en los que el mercado de la vivienda está saturado, hay una considerable escasez de viviendas asequibles y alojamiento.

- **Las barreras lingüísticas:** La falta de conocimiento de la lengua del país de acogida es un obstáculo importante para acceder a una serie de servicios, sobre todo en lo que respecta a la educación, la formación y el empleo y la atención sanitaria. Por lo tanto, es crucial invertir en programas de apoyo e inmersión lingüística.
- **Información y formación:** A lo largo del continente, se ha constatado la necesidad percibida y real de formar a los profesionales de las autoridades locales y a los proveedores de servicios que trabajan con los refugiados. Por ejemplo, es necesario que el personal de servicios sociales conozca el proceso de solicitud de asilo y que los directores de los servicios sociales estén al corriente de las estrategias y planes nacionales.
- **Servicios especializados para los refugiados y los niños no acompañados:** Muchos municipios tienen dificultades para prestar los servicios necesarios para niños solicitantes de asilo, tales como protección infantil, educación y atención adecuadas, así como servicios especializados para abordar el trauma y el trastorno del estrés postraumático.

El impacto de la crisis de los refugiados no disminuirá en 2016, no solo porque se espera que la cifra de las personas que buscan asilo en Europa alcance los tres millones en 2017 (Reuters, 2015)

La crisis de los refugiados y el impacto en los servicios sociales públicos en Europa

sino también porque los refugiados que llegaron en 2015 van a seguir necesitando alojamiento, educación, clases de apoyo lingüístico o atención sanitaria. Además, no se puede asumir que las agencias del tercer sector, que han venido prestando apoyo básico a los refugiados (a menudo para compensar el vacío en la prestación de servicios públicos), podrán seguir asumiendo ese nivel de prestación en los próximos meses.

En el futuro, sería interesante hacer un seguimiento del trabajo de las autoridades locales en distintos países para documentar cómo los servicios sociales siguen abordando la llegada de los refugiados. Dado el alto número de refugiados en países como Alemania y Suecia, sería interesante analizar la situación en municipios de ambos países y comparar la situación en el futuro con la de 2015. También se podría explorar como las autoridades locales están abordando la llegada de los refugiados en países como Eslovenia y Letonia, que hasta la fecha han tenido muy poca experiencia en lo que respecta a la prestación de servicios para los refugiados, si bien es muy probable que la situación cambie con el reparto de refugiados acordado por la Comisión Europea y los estados miembros que empieza a implementarse lentamente. Por último, también se debería analizar la prestación de servicios sociales en países con un gran número de refugiados, pero con un sistema de apoyo deficiente, como es el caso de Grecia.

BIBLIOGRAFÍA

Lara Montero, A. (2016). *Investing in Children's Services, improving outcomes, European Social Network*, Brighton, United Kingdom.

BBC News, (2016) *Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts*. Disponible en: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-34131911> (último acceso el 19 de junio de 2016)

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember (2015). Disponible en: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201512-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile (recuperado el 29 de enero de 2016)

Die Bundesregierung (2015) *Bund-Länder Treffen zu Flüchtlingen-Merkel: Ein guter Tag für Kommunen*. Disponible en: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/09/2015-09-24-fluechtlinge-kanzleramt.html> (recuperado: el 4 de febrero de 2016)

European Commission (2015). *EMN Bulletin Edition 13*. Brussels: Author. Disponible en: http://emn.ie/files/p_20160129121155emn_bulletin_13th_edition_oct_dec_2015.pdf

European Union Agency for Fundamental Rights (2016). *Monthly data collection on the current migration situation in the EU – December 2015 monthly report*. Vienna: Author. Disponible en: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-monthly-compilation-com-update-1_en.pdf?_Idée=bWFyaWFubmUuZG95ZW5AZXNuLWV1Lm9yZw%3d%3d&urlid=0 (recuperado: 2 de febrero de 2016)

Eurostat, Asylum and new asylum applicants-annual aggregated data. Disponible en: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00191&plugin=1> (recuperado: 20 de febrero de 2016)

Generalitat de Catalunya (2015) *Plan for International Protection in Catalonia*. Barcelona: Author. Disponible en: http://treballiaferssocials.gencat.cat/web/.content/03ambits_tematicas/05immigracio/proteccio_internacional/angles.pdf

Migrationsverket, 2015 – Asylum applications. Disponible en: http://www.migrationsverket.se/download/18.7c0_0d8e6143101d166d1aab/1451894593595/Inkomna+ans%C3%99

The refugee crisis' impact on local public social services in Europe

B6kningar+om+asyl+2015+-+Applications+for+asylum+received+2015.pdf (recuperado: 29 de enero de 2016)

Myrberg, G. (2012). *Where are newcomers going to live? Perspectives on Swedish and Danish refugee settlement policies from Malmö and Århus*. Institute for Future Studies, Research Report 2012/13

Poptcheva, E. and Stuchlik, A. (2015). *Work and social welfare for asylum-seekers and refugees: Selected EU member states*. European Parliamentary Research Service. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/572784/EPRS_IDA\(2015\)572784_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/572784/EPRS_IDA(2015)572784_EN.pdf) (recuperado: 1 de febrero de 2016)

Reuters (2015). *EU executive sees three million migrants by 2017*. Disponible en: <http://uk.reuters.com/article/uk-europe-migrants-costs-idUKKCN0SU1BL20151105> (recuperado: 5 de febrero de 2016)

Stadt Wien, Hilfe für Flüchtlinge. Disponible en: <https://fluechtlinge.wien.gv.at/site/news/2015/12/15/privatunterkuenfte/> (recuperado: 24 de febrero de 2016)