



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE DERECHOS SOCIALES
Y AGENDA 2030



OBSERVATORIO
ESTATAL DE LA
DISCAPACIDAD

Las personas con discapacidad en situación de protección internacional en España: situación, desafíos y propuestas

Resumen Ejecutivo

1. Introducción

La población refugiada y en busca de asilo en España crece a medida que aumentan las crisis humanitarias en el mundo. Dentro de esta población, las personas con discapacidad constituyen un grupo especialmente vulnerable. Estas personas, como las demás, deben hacer frente a todos los factores generados por el propio desplazamiento forzado, pero con los condicionamientos individuales derivados de los efectos de la discapacidad. A pesar de que el marco normativo de protección internacional español cubre con una línea garantista y de protección reforzada a los grupos en situación de vulnerabilidad, entre los que se encuentran las personas con discapacidad, esta es una población que viene siendo ampliamente ignorada y sus necesidades específicas insatisfechas, lo que hace que les sea mucho más difícil alcanzar la inclusión en la sociedad española.

Este estudio parte de la necesidad de visibilizar a las personas con discapacidad solicitantes de asilo y beneficiarias de protección internacional en nuestro país. Presenta un panorama general sobre su situación y define acciones concretas para mejorar su protección e inclusión dentro del marco de asilo y refugio.

El primer inconveniente para una aproximación y análisis de la situación de esta población es la ausencia de datos y estadísticas desagregadas por discapacidad. Este vacío informativo no permite cuantificar la población con discapacidad que solicita protección y se encuentra en el sistema de acogida, ni tampoco un punto de comparación para apreciar cambios políticos e institucionales que se lleven a cabo con un enfoque diferencial de discapacidad en el ámbito del refugio. No obstante, la ausencia de datos cuantitativos no invalida de ninguna manera la constatación de que esta población enfrenta múltiples barreras que dificultan o impiden el ejercicio de sus derechos, y que está más expuesta a sufrir violencia, discriminación y a ser excluida de los apoyos y servicios.

El estudio recoge las necesidades y demandas más comunes que experimentan las personas con discapacidad en situación de protección internacional: desde la falta de información personalizada y accesible sobre sus derechos y obligaciones, necesidades sobre el acceso a servicios vinculados a la discapacidad, necesidades emocionales desatendidas, hasta problemas de exclusión en los procesos de participación y toma de decisiones.

Lo que estas necesidades y demandas capturan, por una parte, es que dentro del marco de la protección internacional en España no se está aplicando un enfoque inclusivo de la discapacidad y, por otra, que existen múltiples desafíos para proteger y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad en situación de protección internacional.

Para todos estos desafíos se ofrecen algunas propuestas alineadas con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, documento que constituye un marco obligatorio que se expande a todo el sistema internacional de Tratados y, por consiguiente, alcanza al derecho internacional de las personas refugiadas, formando todos ellos parte del ordenamiento jurídico español.

Esta investigación pretende ser un aporte más para que los proyectos de vida de las personas con discapacidad que buscan refugio en nuestro país se cristalicen con dignidad e igualdad de oportunidades y derechos.

2. Marco referencial de la protección internacional

2.1. Marco legal de la protección internacional en España

La Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, que entró en vigor el 20 de noviembre de 2009 es la norma bajo la cual se rige actualmente la protección internacional en nuestro país.

La protección internacional se encuentra regulada en nuestro ordenamiento jurídico bajo dos dimensiones. La primera refiere al procedimiento para la concesión del derecho de asilo o del derecho a la protección subsidiaria, con las previsiones normativas procedimentales para el reconocimiento o, en su caso, cese y revocación de la protección internacional. La segunda alude a las condiciones de acogida de las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional.

La Ley 12/2009 identifica a las personas con discapacidad como un grupo de población en situación de vulnerabilidad que requieren una atención especial. El reciente Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional que pretende reforzar el sistema de acogida español, haciéndolo más eficiente y sostenible, también señala a las personas con discapacidad como población en situación de vulnerabilidad; pero, además, la norma hace referencia, entre otras, a las personas con problemas de salud mental y a las personas con enfermedades graves, extendiendo a ellas, por consiguiente, la atención especializada a sus necesidades específicas del modo más rápido posible, y atendiendo a las condiciones adecuadas a la edad, sexo y circunstancias personales, familiares o sociales. De la comprensión que la norma hace de la situación de vulnerabilidad se deduce que la interseccionalidad cobra especial relevancia y debe ser tenida en cuenta en la adaptación de las prestaciones y nuevos itinerarios de acompañamiento a cada persona en tres fases diferenciadas: la de valoración inicial y derivación, la de acogida y una final de autonomía.

2.2. Las exigencias de la CPCD en materia de protección internacional

La CPCD, aprobada el 13 de diciembre de 2006 mediante Resolución 61/106 de las Naciones Unidas, es el documento clave que ha trasladado formalmente las políticas de inclusión de la población con discapacidad al ámbito de los derechos humanos. Este tratado internacional ha marcado un cambio de paradigma, que plantea que la discapacidad debe tratarse desde el enfoque de los derechos humanos. Esto implica entender que las personas con discapacidad son auténticos sujetos plenos y activos de derechos, y que es necesario eliminar los obstáculos a su inclusión y participación en la sociedad.

Durante los últimos años se ha hecho énfasis en la necesidad de adaptar, tanto el derecho internacional humanitario como el marco legal internacional de protección de las personas refugiadas para hacerlos más sensibles a la situación, los derechos y las necesidades de las personas con discapacidad. Estos marcos legales han sido codificados de acuerdo al modelo médico, vieja forma de concebir la discapacidad centrada en la deficiencia de la persona, que refleja un enfoque paternalista y asistencialista. Es necesario que ahora se ajusten al enfoque de la discapacidad basado en los derechos humanos en el marco de la CPCD. Esto significa que la CPCD se aplica al espectro de emergencias humanitarias, ya se trate de situaciones de conflicto armado, ocupación extranjera, desastres naturales o desplazamientos, y a todas las personas con discapacidad, independientemente de su condición jurídica o nacionalidad.

Sumariamente, las exigencias de la CPCD en el contexto de protección internacional son:

Enfoque de derechos humanos: El derecho internacional de las personas debe leerse aplicando un enfoque de la discapacidad basado en los derechos humanos. Esta concepción tiene repercusiones en la legislación, en la acción política y, en general, en las prácticas atinentes a la población con discapacidad en situación de protección internacional.

Renovada concepción de la protección: El derecho a la protección atribuye un papel protagonista a la persona con discapacidad. Por consiguiente, las intervenciones que se lleven a cabo en el marco de la protección internacional deben centrarse en la forma en que se concibe y diseña el sistema para hacer frente a las barreras que afronta la población con discapacidad.

Inclusión de la discapacidad en las normas y políticas aplicables: Los Estados partes de la CPCD están obligados a integrar las cuestiones relativas a la discapacidad en sus políticas sobre migración y refugiados.

Participación de las personas con discapacidad: Las personas con discapacidad en situación de protección internacional tienen derecho a participar en todos los asuntos que les afecte.

Capacitación y toma de conciencia en discapacidad: Se debe fortalecer la capacitación sobre los derechos de las personas con discapacidad, así como la toma de conciencia de los retos específicos a los que se enfrentan como solicitantes o beneficiarios de protección internacional.

Registro de las personas con discapacidad: Es indispensable identificar y registrar con celeridad y de forma sistemática a las personas con discapacidad en situación de protección internacional.

Accesibilidad y ajustes razonables: Condición ineludible para que las personas con discapacidad que necesitan protección puedan ejercer sin restricción alguna sus derechos y libertades en igualdad de condiciones que el resto de las personas en la misma situación.

Interseccionalidad: Las personas con discapacidad tienen identidades múltiples y superpuestas y, por tanto, diferentes tipos de vulnerabilidad que también se superponen y son especialmente evidentes durante el desplazamiento forzado. Por ejemplo, la intersección de vejez y discapacidad arroja una particular discriminación en tanto que producen desigualdades y un riesgo más elevado en lo que respecta a la asistencia y protección. También la niñez con discapacidad; así como las niñas y las mujeres con discapacidad constituyen un grupo excesivamente expuesto a la vulnerabilidad, con mayores riesgos de sufrir violencia física, emocional y sexual, así como discriminación en el acceso a los diversos servicios.

Salud mental y apoyo psicosocial: El impacto psicosocial y de salud mental ocasionado por el desplazamiento forzado en la vida de las personas con discapacidad y sus familias es significativo. Esta población se enfrenta a situaciones adversas que alteran o empeoran su salud mental.

Rendición de cuentas: Los agentes humanitarios tienen el deber de asegurarse de que su asistencia produzca los mejores resultados posibles para todos los afectados, incluidos los que pueden ser menos visibles como las personas con discapacidad.

3. Situación actual de las personas con discapacidad solicitantes y beneficiarias de protección internacional en España

El desplazamiento forzado implica mayor vulnerabilidad para las personas con discapacidad en tanto que deben hacer frente a una serie de elementos no habituales, generados por el propio desplazamiento, con los condicionamientos individuales derivados de los efectos de la discapacidad.

A pesar de que el marco regulador del derecho de asilo en nuestro país señala que se adoptarán las medidas necesarias para dar un tratamiento diferenciado y específico, cuando sea preciso, a las solicitudes de protección internacional que efectúen las personas en situación de vulnerabilidad (entre las que se encuentran las personas con discapacidad), la falta de datos y estadísticas desagregadas por discapacidad constituye el primer inconveniente para brindar respuestas inclusivas y específicas a las necesidades de la población con discapacidad. Sin embargo, la ausencia de datos cuantitativos no invalida de ninguna manera la constatación de que son una población que resulta afectada de manera desproporcionada. Con frecuencia olvidadas y esquivadas, estas personas se encuentran expuestas a la violencia, la discriminación, y están excluidas de los apoyos y servicios.

La población con discapacidad solicitante o beneficiaria de protección internacional enfrenta múltiples y variadas barreras que dificultan o impiden el ejercicio de sus derechos y, consecuentemente, esto impacta su calidad de vida. Se trata de barreras físicas (dificultades en el acceso a edificios e instalaciones de acogida, de emergencia, puestos fronterizos, centros de internamiento, oficinas de recepción de solicitudes y tramitación del procedimiento de protección internacional y cualquier otro lugar en los que pueda encontrarse estas personas), barreras de transporte, barreras lingüísticas unidas a aquellas referidas a la falta de accesibilidad de comunicación e información (formatos accesibles como audio descripción, subtítulos, lenguaje braille, lectura fácil...), así como actitudes basadas en el rechazo, estigma y desconocimiento de la discapacidad, entre otras.

Estos obstáculos se encuentran en los diversos contextos en los que las personas con discapacidad se desenvuelven para acceder a la asistencia humanitaria o para solicitar información sobre el procedimiento y servicios específicos relacionados con su condición de persona solicitante o beneficiaria de protección internacional: justicia, salud, vivienda, empleo, educación, servicios sociales... Asimismo, deben afrontar otros desafíos al pleno ejercicio de sus derechos, como la exclusión en los procesos de participación y toma de decisiones.

Persisten sesgos negativos y suposiciones inexactas sobre la experiencia de vivir con discapacidad, lo que agrava la exclusión y contribuye a que la población con discapacidad en situación de protección internacional esté más expuesta al olvido, aislamiento, violencia y excluida de servicios. Con frecuencia, los diversos agentes que trabajan en protección internacional desconocen las dificultades que experimentan las personas con discapacidad o, incluso, generan obstáculos de manera inadvertida. No son conscientes de que su pasividad constituye exclusión, marginación y discriminación contra este grupo de personas. A menudo, la discapacidad se asume como algo irrelevante y se percibe desde una visión paternalista, donde la persona con discapacidad es considerada básicamente como receptora de ayudas, lo cual impide concretar actuaciones que permitan avanzar hacia la verdadera inclusión de esta parte de la población en busca de refugio.

4. Desafíos del sistema para proteger y apoyar a las personas con discapacidad en situación de protección internacional

El sistema de asilo español se caracteriza por un marco jurídico formalmente comprometido con los derechos de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, en especial, con la población en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, presenta importantes déficits en cuanto a mecanismos y procesos de implementación que permitan garantizar, en la práctica, derechos, recursos y servicios a las personas con discapacidad.

Existen importantes retos de aplicar el marco legal existente y los acuerdos internacionales firmados, de forma que garantice el ejercicio efectivo de los derechos humanos de esta población.

Recogida de datos: La falta de datos desagregados por discapacidad representa un importante desafío en relación con el análisis, evaluación, planificación, aplicación y seguimiento de la inclusividad de las respuestas del sistema a las situaciones de protección internacional.

Protocolos de atención y directrices de actuación. La ausencia de protocolos o mecanismos de actuación específicos para las personas con discapacidad en situación de protección internacional impide que se conozcan y comprendan sus necesidades particulares y que se les ofrezca un adecuado tratamiento diferencial. La discapacidad se trata como una más de las condiciones de vulnerabilidad, pero no se cuenta con alguna herramienta y/o directrices concretas para atender a esta población.

Aplicación del enfoque interseccional: La rigidez general del sistema español de protección internacional tiende a homogeneizar a las personas en una única categoría —la de los solicitantes de asilo y refugio—, invisibilizando así a las personas con discapacidad que se ven desatendidas en sus particularidades.

Disponibilidad de recursos y servicios: El sistema es muy limitado en cuanto a recursos. La brecha de recursos entre los que necesitan las personas con discapacidad solicitantes y beneficiarias de protección internacional y los que se destinan para cubrir sus específicas necesidades es significativa y las expone a la exclusión.

Valoración de la discapacidad en el procedimiento de protección internacional: La ausencia o tardía identificación de la discapacidad podría estar limitando la posibilidad de invocarla como causa principal o asociada a los motivos por los que tradicionalmente se concede protección internacional o a otras consideraciones para otorgar algún tipo de protección.

Intervención coordinada de diferentes actores: La dimensión inclusiva de la protección internacional es una responsabilidad compartida que se extiende a todos los actores implicados en este ámbito.

5. Propuestas para la mejora de la protección de las personas con discapacidad en situación de protección internacional

1. Aplicar y hacer realidad la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el marco normativo vigente sobre asilo y protección subsidiaria, que incide en la protección de la población en situación de vulnerabilidad, para garantizar el ejercicio de los derechos y responder a las necesidades de las personas con discapacidad solicitantes de asilo y beneficiarias de protección internacional.
2. Garantizar la coherencia entre las estrategias y las políticas de refugio con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Agenda 2030, y el Pacto Mundial de Refugio, asegurando en su implementación un enfoque inclusivo e interseccional de discapacidad.
3. Diseñar e implementar un enfoque de doble vía que aborde las necesidades de atención asociadas a la discapacidad, así como las necesidades derivadas de la situación de la situación de protección internacional. Este enfoque ha de contemplar medidas de transversalización recíprocas en políticas, legislación y programas dirigidos a la población solicitante y beneficiaria de protección internacional, en general, y con discapacidad.
4. Dotar al sistema de recursos y estructuras que permitan asegurar que todos los servicios proporcionados a personas solicitantes de asilo y beneficiarias con discapacidad sean inclusivos y accesibles.
5. Diseñar un registro único oficial o un sistema integrado abierto que permita registrar datos de manera segura y confidencial, desagregados por discapacidad, que esté disponible para las entidades gubernamentales y las organizaciones que trabajan en protección internacional. Además del tipo de discapacidad, deberá datar el grado de discapacidad, si se conoce, y contener información cualitativa adicional y desagregada referente a los apoyos específicos que requiera la persona.
6. Garantizar la seguridad de los datos, la confidencialidad y el buen manejo de la información personal que se registra.
7. Impulsar investigaciones estadísticas y sociales que permitan identificar la situación y las necesidades de la población con discapacidad en situación de protección internacional, desde una perspectiva diferencial por grupos prioritarios y desde el enfoque de interseccionalidad.
8. Desarrollar e impulsar la aplicación práctica de protocolos y/o directrices de detección, identificación, protección y atención a personas con discapacidad en situación protección internacional y adaptarlos a las necesidades de los grupos que sufren mayor vulnerabilidad (niños, niñas y mujeres con discapacidad, personas mayores con discapacidad, personas con discapacidad intelectual).
9. Diseñar protocolos de actuación ágiles para atender y proteger los derechos de las personas con discapacidad en situaciones de emergencia, derivadas del aumento de llegadas de personas solicitantes de asilo.

10. Desarrollar Programas de Salud Mental desde un enfoque de prevención, accesibilidad, inclusión y derechos humanos, considerando también la atención integral a personas con discapacidad solicitantes y beneficiarias de protección internacional, así como al familiar que le brinda cuidado y apoyo.

11. Cumplir y seguir las orientaciones e instrucciones prácticas sobre la manera de realizar intervenciones inclusivas y garantizar los derechos de las personas con discapacidad en este ámbito ofrecidas por las observaciones generales del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y otros organismos autorizados.

12. Mostrar un mayor compromiso sobre la adopción de vías legales y seguras para obtener protección, permitiendo a las personas con discapacidad graves y severas solicitar la protección internacional en las representaciones diplomáticas españolas en el exterior, en aplicación del artículo 38 de la Ley 12/2009 de 30 de octubre de 2009 reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria.

13. Proporcionar un acceso inmediato al procedimiento ordinario de las personas con discapacidad, especialmente, de aquellas con mayores riesgos de vulnerabilidad, que no se pueden abordar en procedimientos acelerados en frontera y centros de internamiento de extranjeros en virtud del art. 24 de la Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.

14. Valorar adecuadamente la incidencia de la discapacidad en el procedimiento de reconocimiento de la protección internacional garantizando que en el expediente haya toda la información relevante. Resulta útil la búsqueda y uso de Información sobre País de Origen (COI) sobre tratamiento de las personas con algún tipo de discapacidad y la información cualitativa adicional sobre las vulneraciones concretas de sus derechos.

15. Identificar las necesidades de la persona con discapacidad para que pueda participar de forma efectiva en el procedimiento y para acometer todos los cambios necesarios antes del inicio de este.

16. Garantizar hasta la finalización del procedimiento la accesibilidad y los ajustes necesarios y adecuados para cada persona. Esto implica, además de la accesibilidad del entorno, la previsión de un tiempo más extenso para llevar a cabo la entrevista y el uso de intermediarios, facilitadores y otros apoyos a la comunicación.

17. Flexibilizar, en la práctica, el itinerario de integración para que las personas con discapacidad puedan verdaderamente afrontar las diversas etapas de integración con autonomía.

18. Garantizar a las personas con discapacidad unos estándares inclusivos de acogida homogéneos en todo el territorio español. Esto implica diseñar mecanismos de distribución territorial equitativos en la asignación de plazas adaptadas y atención a las necesidades particulares de acogida de las personas con discapacidad.

19. Brindar las ayudas técnicas, productos o servicios de apoyo que requiera la persona con discapacidad o, en su defecto, compensar los costes cuando la persona o su familia los ha afrontado.

20. Extender las prestaciones económicas y/o de servicios para el caso de las personas con discapacidad que sean expulsadas del sistema de acogida.
21. Acordar un proceso de validación, acreditación y reconocimiento del grado de discapacidad obtenido en otros países, en atención a la barrera que supone obtener el certificado de discapacidad en relación con la situación regular de la persona en España.
22. Unificar los criterios de actuación en todo lo relacionado con la valoración, con el fin de que no existan desigualdades, tratos diferenciados o agravios por el lugar en donde resida la persona.
23. El baremo debe adecuarse a los criterios recogidos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y que son de obligatorio cumplimiento.
24. Desarrollar y fortalecer los procesos de capacitación y toma de conciencia sobre discapacidad de los actores implicados en la protección internacional (personal de los organismos públicos y de las distintas organizaciones, voluntariado, colegios de abogados, etc.), impartiendo formación continua en temas como la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad, enfoque inclusivo y de interseccionalidad, desagregación de datos por discapacidad.
25. Fomentar y apoyar campañas o procesos de toma de conciencia a todos los niveles de la sociedad para prevenir actos de discriminación por motivo de discapacidad y origen. Debe estar presente la perspectiva de mujeres y niñas, menores no acompañados, personas mayores, personas LGBTIQ+, personas de minorías étnicas, personas con discapacidad intelectual, personas con discapacidad psicosociales o de salud mental, personas sordociegas, personas con discapacidades múltiples, ya que están expuestas a mayores riesgos de desprotección y desigualdad.
26. Capacitar a las propias personas con discapacidad en situación de protección internacional sobre sus derechos y los instrumentos legales para reivindicarlos.
27. Apoyar en la capacitación de los familiares y personas de apoyo de las personas con discapacidad que requieran mejorar técnicas e intervenciones de cuidado y apoyo con un enfoque integral.
28. Incluir en todas las fases de la protección un enfoque participativo que permita a las personas con discapacidad participar de modo efectivo en el diseño, consulta, planeación, implementación, monitoreo y evaluación en los proyectos, programas y actuaciones en las que formen parte.
29. Definir procesos de participación mucho más sistemáticos y con base comunitaria para que sean continuos y no sean únicamente una consulta aislada o puntual. En este sentido, se recomienda apoyar técnica y financieramente la creación de grupos y redes de inclusión de la discapacidad y fortalecer su capacidad para defender sus derechos e incluir su perspectiva en todos los niveles de adopción de decisiones.
30. Tener en cuenta que los procesos de participación deben incluir a todas las personas con discapacidad, sin exclusión alguna debido al tipo de discapacidad. Asimismo, las organizaciones deben tener capacidad para gestionar dicha participación en igualdad de condiciones.

31. Fortalecer las relaciones entre los organismos responsables de las políticas de protección internacional y los encargados de las políticas de discapacidad, con el objetivo de favorecer mesas de diálogo interinstitucional que permitan el trabajo coordinado y el intercambio de experiencias y buenas prácticas, así como compartir, contribuir y usar de forma efectiva y eficiente los recursos económicos y logísticos disponibles para garantizar la atención de las personas con discapacidad en situación de protección internacional.

32. Abrir oportunidades de colaboración formal, estable y planificada entre las organizaciones humanitarias, de refugio y de gobierno con las organizaciones de/para personas con discapacidad, especialmente, para el diseño, implementación y evaluación de planes y programas de respuestas inclusivas en el marco de protección internacional dirigidas a personas con discapacidad.

33. Establecer líneas de intercambio de información y puesta en común de experiencias y buenas prácticas entre diversos actores sociales, sobre programas o iniciativas de atención, inclusión y participación comunitaria de personas con discapacidad solicitantes de asilo o beneficiarias de protección internacional.

34. Impulsar líneas de investigación sobre personas con discapacidad solicitantes y beneficiarias de protección internacional que incorporen temas como la situación de la infancia con discapacidad en situación de protección internacional y sus necesidades de protección, la salud mental y psicosocial de las personas con discapacidad en situación de protección internacional, análisis de la situación de las personas con discapacidad expulsadas del sistema de acogida, oportunidades laborales de las personas con discapacidad solicitantes y beneficiarias de protección internacional.