

FRANCESCO PASETTI, JUAN RAMÓN JIMÉNEZ GARCÍA,
BERTA GÜELL TORRENT

INFORME NACIONAL
PARA ESPAÑA, NIEM 2022

**SOBRE EL SISTEMA DE ACOGIDA
E INTEGRACIÓN PARA
SOLICITANTES Y BENEFICIARIOS
DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL**



Premisa

La invasión de Ucrania ha llevado a uno de los éxodos más rápidos desde la Segunda Guerra Mundial: en 3 meses 6,5 millones de personas han salido del país en busca de protección internacional. En términos de acogida, se trata de un reto sin precedentes para la Unión Europea y sus estados miembros: ¿hasta qué punto los sistemas de acogida en Europa estaban preparados para enfrentarse a él?

El proyecto *National Integration Evaluation Mechanism* (NIEM) intenta responder a dicha pregunta. Desde 2017, los indicadores NIEM evalúan los sistemas de acogida e integración para personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional en catorce estados miembros de la UE: Bulgaria, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, los Países Bajos, Polonia, la República Checa, Rumanía y Suecia.

La ronda de resultados «NIEM 2022» ofrece una evaluación, basada en la evidencia empírica, de dichos sistemas a finales de 2021. Más en concreto, nos ofrece una valoración comparativa de su grado de desarrollo, de sus puntos fuertes y débiles, y de la capacidad que tienen de asegurar condiciones de acogida e integración en línea con los principales estándares en materia de igualdad e inclusión de solicitantes de asilo y beneficiarios de protección internacional.

En el contexto de la actual crisis de refugiados, NIEM representa una herramienta analítica clave para evaluar retrospectivamente el grado de preparación de los principales sistemas de acogida en Europa ante los nuevos retos migratorios, proporcionar un punto de comparación para apreciar los cambios políticos e institucionales llevados a cabo en estos meses de 2022, y ayudar a definir una hoja de ruta para la mejora de los procesos de acogida e integración en el ámbito de la protección internacional.

El presente informe se centra en el caso de España y analiza su sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional desde diferentes puntos de vista, cada uno de ellos reflejado en un capítulo. Tras una introducción metodológica, se presentan los principales resultados comparados de la evaluación «NIEM 2022», relativa a los catorce sistemas de acogida objeto de estudio. En este capítulo, por un lado, se ofrece una fotografía de la situación en la que se encontraban dichos sistemas al estallar la guerra en Ucrania y, por otro, se apuntan los principales cambios observados durante el bienio 2020-2021, presentando especial atención al contexto de pandemia.

El tercer capítulo, que sigue la misma estructura, profundiza en el caso de España. En él, Francesco Pasetti ofrece una evaluación del estado del sistema de acogida español a finales de 2021, trazando su evolución frente a las emergencias humanitarias de los últimos años y reflexionando acerca sus principales fortalezas y debilidades. Los dos capítulos siguientes profundizan en los procesos de integración de dos colectivos en situación de especial vulnerabilidad y aún poco estudiados por la literatura: el colectivo de las personas LGTBI solicitantes y beneficiarias de protección internacional y el colectivo de las personas que han salido del sistema de acogida tras la denegación de su petición de asilo. Respecto al primero de ellos, Berta Güell Torrent reflexiona acerca de las características y de los obstáculos que marcan el acceso al asilo y el proceso de integración del colectivo LGTBI, desde una perspectiva interseccional y multidimensional. Seguidamente, en el quinto capítulo, Juan Ramón Jiménez García profundiza en la experiencia del colectivo de «denegados», analizando cómo cambia su proceso de integración y los mayores problemas a los que se enfrentan al salir del sistema de acogida. El informe termina con un anexo infográfico, realizado por Oriol Farrés, que ofrece una mirada estadística sobre la situación de la protección internacional en Europa y en España.

Los autores dedican un especial agradecimiento a las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional que han participado en este estudio, así como al personal de la Dirección General de Atención Humanitaria e Inclusión Social de la Inmigración, de la Oficina de Asilo y Refugio, de ACNUR y de las entidades del tercer sector (ACCEM, ACATHI, CEAR, CEAR Euskadi, CEPAIM, Cruz Roja, la Merced Migraciones, Fundación Ellacuría, Cáritas, Fundación Pertsonalde) que han participado como informantes durante el proyecto. Sin la disponibilidad, el apoyo y las aportaciones de todos ellos y ellas, este trabajo no habría sido posible.

Índice

Premisa	1
La metodología del sistema de indicadores NIEM	4
<i>Francesco Pasetti</i>	
Los sistemas de acogida de protección internacional en Europa. Una mirada comparada	9
<i>Francesco Pasetti</i>	
Retos y límites del sistema de acogida e integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional en España	26
<i>Berta Güell Torrent</i>	
Refugiados LGTBI: experiencias y procesos de integración desde una perspectiva interseccional y multidimensional	44
<i>Juan Ramón Jiménez García</i>	
De la integración a la exclusión: experiencias y trayectorias de las personas que salen del sistema de acogida tras la denegación de su demanda de asilo	59
<i>Oriol Farrés</i>	
Anexo infográfico - Una mirada estadística sobre la situación de la protección internacional en Europa y en España	74

1. La metodología del sistema de indicadores NIEM

El proyecto NIEM evalúa los sistemas nacionales de acogida e integración para personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional (PSBPI) a través de un método de 173 indicadores. Este conjunto de indicadores se organiza en dos ejes analíticos transversales.

El primero apunta a las diferentes fases del proceso de puesta en marcha del sistema de acogida, desde su definición normativa hasta su concretización práctica. Este proceso se concibe a través de tres etapas distintas: el establecimiento del marco jurídico (i), la definición del marco de políticas (ii) y la implementación (iii).

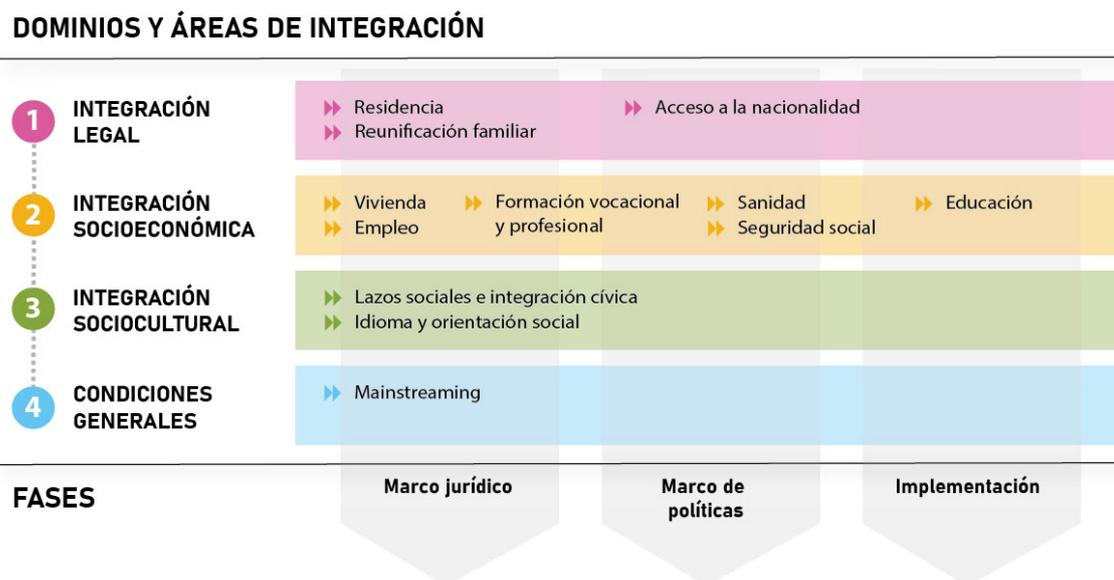
- i. El marco jurídico concierne al conjunto de normas que regulan la acogida y la integración de PSBPI en el país de destino. Los indicadores referidos a esta fase evalúan el acceso *de jure* a derechos, servicios y prestaciones para estas personas (p. ej., para obtener el permiso de residencia, la reunificación familiar, acceder al mercado de trabajo, al sistema sanitario, educativo, etc.).
- ii. El marco de las políticas hace referencia al conjunto de acciones, medidas y programas operativos. Los indicadores relativos a esta fase miden el «esfuerzo ejecutivo» de los gobiernos, es decir, su capacidad de dotar el sistema de acogida de medidas y herramientas adecuadas para que las personas refugiadas puedan gozar, en la práctica, de los derechos que la ley les reconoce, como programas específicos *ad hoc* para perfiles vulnerables, o medidas específicas para reducir posibles barreras administrativas.
- iii. La fase de implementación se refiere a la puesta en práctica del marco normativo y del marco de políticas. Los indicadores relativos a esta fase evalúan las condiciones que permiten concretar el sistema de acogida como, por ejemplo, la capacidad en términos de recursos (materiales e inmateriales), los mecanismos de colaboración entre actores que trabajan en el campo de la acogida e integración de PSBPI, o las herramientas de seguimiento y control.

El segundo eje analítico se define a partir de los dominios principales en los cuales se articula el proceso de integración (*i. e.*, integración legal, integración socioeconómica e integración sociocultural) (Penninx y Garcés-Mascareñas, 2016) e identifica once áreas de políticas respecto a las cuales analizar el sistema de acogida:



A estas once áreas se suma otra, denominada *Mainstreaming*, que se refiere a algunas características generales del modelo de gobernanza de la acogida para PSBPI y cubre transversalmente los tres dominios de la integración (Figura 1.1).¹

Figura 1.1 – Ejes analíticos de la metodología NIEM



Fuente: elaboración propia

En lo que se refiere al método de evaluación, NIEM sigue el modelo MIPEX (Niessen y Huddleston, 2009) y utiliza un sistema de puntuación 0-100. El umbral máximo (100) para cada indicador ha sido definido en base a los principales estándares internacionales, tanto aquellos específicos en materia

¹ Las figuras del segundo y del tercer capítulo se centran en las 11 áreas principales. Los datos relativos al área *Mainstreaming* no se han representado como área aparte, pero han sido tenido en cuenta en el cálculo de los indicadores compuestos.

de asilo y refugio, como aquellos más generales que integran los campos de la migración, la integración y los derechos humanos, incluyendo:

- Estándares jurídicos de la Unión Europea: Charter of Fundamental Rights of the European Union, Qualification Directive, Family Reunification Directive, Reception Conditions Directive.
- Estándares de políticas (*policy*) de la Unión Europea: Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy, Commission Communication on guidance for application of the Family Reunification Directive.
- Estándares jurídicos internacionales: Geneva Convention relating to the Status of Refugees, Universal Declaration of Human Rights, European Convention on Human Rights, UN Convention on the Rights of the Child, European Convention on Nationality.

Dichos estándares establecen el marco de referencia respecto al cual son evaluados los diferentes aspectos del sistema de acogida. En pocas palabras, los indicadores NIEM evalúan hasta qué punto el sistema de acogida está a la altura de las principales normas europeas e internacionales en materia de igualdad e inclusión de la población solicitante y beneficiaria de protección internacional.

En la práctica, el sistema de indicadores NIEM tiene la forma de un cuestionario con 173 preguntas de opción múltiple (*multiple-choice*). Cada opción de respuesta tiene asignada una puntuación determinada, donde '100' corresponde a la opción más favorable, y '0', a la opción menos favorable. Así pues, el indicador asume un valor más alto cuanto más favorable se considera ese aspecto concreto del sistema a la hora de garantizar una acogida e integración exitosa. En función del número de opciones de respuesta para un indicador, se asigna a cada una de ellas una puntuación en una escala de 0 a 100 (por ejemplo, cuando hay tres opciones, se les asignan puntuaciones de 0, 50 y 100). Las reglas de puntuación y el cuestionario completo de preguntas están disponibles en la página web del proyecto: www.foreintegration.eu. El uso de un cuestionario normalizado asegura una evaluación válida y sólida de los resultados y, a la vez, permite la comparación entre países.

Los diferentes ejes analíticos establecen las directrices de agregación de los indicadores y, por ende, ofrecen la posibilidad de evaluar específicamente determinadas áreas y/o fases del ciclo de políticas. También permiten llevar a cabo evaluaciones más concretas relativas a una determinada intersección de ambos ejes. Por ejemplo, seleccionando los indicadores oportunos, es posible valorar el estado del sistema de acogida en cuanto al marco legal en vigor (*fase*) para asegurar la integración en el mercado de trabajo (*área*).

Siguiendo el legado de la literatura más relevante acerca de la construcción de indicadores e índices (Beine *et al.*, 2016; Bjerre *et al.*, 2014; Huddleston *et al.*, 2015), para determinar los valores agragados (i.e. indicadores compuestos), en cada país, se ha utilizado el promedio simple. Por otra parte, dado que los casos examinados no siguen una distribución estándar, para calcular los valores agregados entre países se ha utilizado la mediana.

La gama de indicadores se distribuye a lo largo de los diferentes ejes, garantizando la cobertura de las principales dimensiones de análisis. Al mismo tiempo, los indicadores NIEM han sido elaborados para que sean transparentes, accesibles y, sobre todo, aplicables a los diversos contextos nacionales.

El cuestionario NIEM es rellenado por expertos/as nacionales en los campos de estudio sobre políticas de asilo, acogida e integración, y migración. El proceso de recolección de datos cuenta con diferentes técnicas de recopilación de información (incluyendo la investigación documental o *desk research*, las entrevistas en profundidad y los grupos de discusión o *focus groups*), y con diferentes fuentes de datos, tanto primarias como secundarias. Entre las primeras, para el caso de España, cabe destacar las entrevistas y los grupos de discusión llevados a cabo con los representantes de la Administración pública, las autoridades locales, y los responsables de las entidades involucradas en el sistema de acogida, así como con las propias personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional. Por lo que se refiere a los datos secundarios, se han analizado leyes y disposiciones nacionales en materia de asilo e integración de inmigrantes, reglamentos y documentos oficiales de carácter normativo, informes y presupuestos oficiales. Una vez recolectada la información y cumplimentados todos los indicadores —es decir, contestadas todas las preguntas—, el cuestionario ha pasado un proceso de doble revisión, primero por parte del socio (*partner*) nacional del proyecto y, en un segundo lugar, por parte del coordinador científico del mismo (en este caso, el Migration Policy Group de Bruselas).

El mismo proceso se ha llevado a cabo en cada uno de los catorce países que participan en el proyecto: Bulgaria, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, República Checa, Rumanía y Suecia. La evaluación NIEM 2022 se refiere a la situación de sus sistemas de acogida para PSBPI en fecha 30 de septiembre de 2021.

En el caso del Sistema de Acogida e Integración para Solicitantes y Beneficiarias de Protección Internacional (SAISAR), la evaluación ha sido actualizada y validada en fecha 31 de diciembre de 2021.

Referencias

Beine, M.; Boucher, A.; Burgoon, B.; Crock, M.; Gest, J.; Hiscox, M.; McGovern, P.; Rapoport, H.; Schaper, J. and Thielemann, E. (2016). Comparing Immigration Policies: An Overview from the IMPALA Database. *International Migration Review*, 50, pp 827-863. <https://doi.org/10.1111/imre.12169>

Bjerre, L., M. Helbling, F. Romer, and M. Zobel (2014). Conceptualizing and Measuring Immigration Policies: A Comparative Perspective. *International Migration Review*, 49(3), pp 555–600. <https://doi.org/10.1111%2Fimre.12100>

Huddleston, T.; Bilgili, O.; Joki, A.L. and Vankova, Z. (2015). Migrant Integration Policy Index 2015. Barcelona/ Brussels: Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB) and Migration Policy Group (MPG). Disponible en: <http://www.mipex.eu>

Niessen, J.; & Huddleston, T. (2009). *Legal Frameworks for the Integration of Third-country Nationals*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
<https://doi.org/10.1163/ej.9789004170698.i-246>

Penninx, R.; Garcés-Masareñas, B. (2016). «The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept». En: Garcés-Masareñas, B.; Penninx, R. (eds.), *Integration Processes and Policies in Europe*. IMISCOE Research Series: Springer International Publishing.

2. Los sistemas de acogida de protección internacional en Europa. Una mirada comparada²

Francesco Pasetti

2.1 Síntesis de los resultados principales: «bien sobre el papel, mal en la práctica»

Los resultados NIEM 2021 reflejan lo observado en las anteriores rondas de análisis (2017 y 2019): en Europa, la acogida de personas solicitantes de asilo y beneficiarias de protección internacional representa una realidad extremadamente heterogénea.

Figura 2.1 – Evaluación de los sistemas de acogida y sus fases en 2021

	Sistema de acogida	Marco jurídico	Marco de políticas	Implementación
Suecia	72,5	84,3	74,4	56,0
Francia	67,5	76,5	61,5	56,4
Lituania	62,6	78,0	51,9	51,0
España	61,4	82,6	56,5	34,5
República Checa	58,5	80,6	54,6	33,5
Italia	52,9	73,0	48,9	38,1
Países Bajos	52,6	73,9	47,5	40,9
Letonia	50,7	64,2	52,9	24,8
Eslovenia	50,1	64,3	58,2	24,3
Grecia	39,5	54,4	29,2	30,9
Rumanía	38,5	57,7	37,6	13,8
Bulgaria	37,1	55,9	37,4	9,4
Polonia	36,9	69,9	35,7	0,0
Hungría	32,8	58,4	34,1	0,0
Mediana	51,7	71,5	50,4	32,2

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del proyecto NIEM.

A pesar de los esfuerzos de las instituciones comunitarias para garantizar estándares mínimos de acogida armonizados en todo el territorio de la UE, en la práctica el destino de una persona refugiada sigue dependiendo del estado miembro en el que esta recibe la protección internacional. Los derechos, los recursos, los servicios —en fin— las oportunidades de vida que se les reconocen varían enormemente de un estado a otro. En Suecia (72,5), por ejemplo, las PSBPI cuentan con acceso al mercado laboral, al sistema educativo y al sistema sanitario en igualdad de condiciones respecto al resto de la población. En Hungría (32,8), contrariamente, estos derechos y oportunidades se ven drásticamente limitados respecto al resto de la población.

Otro resultado a destacar es la diferencia entre el reconocimiento *de jure* y *de facto*. Este contraste entre «la acogida sobre el papel» y «la acogida en la práctica»

² Este capítulo recoge los resultados principales del último análisis comparado del proyecto NIEM. Para más detalle al respecto, véase: Migration Policy Group and Institute of Public Affairs (2022).

representa una constante en todos los países analizados. Así, en términos generales, podemos decir que los sistemas nacionales de acogida se caracterizan por marcos jurídicos relativamente inclusivos, comprometidos con los derechos humanos y en línea con los principales estándares europeos e internacionales. Sin embargo, todos ellos muestran carencias cruciales en cuanto a herramientas ejecutivas y procesos de implementación para garantizar, en la práctica, los derechos y las oportunidades determinados por estos mismos marcos jurídicos.

Las diferencias entre las puntuaciones de las primeras tres columnas reflejan dicha tendencia. Cada columna se refiere a una etapa concreta del sistema de acogida: la definición del marco jurídico, el establecimiento del marco de políticas y la implementación.

Con una puntuación mediana de 71,5 (sobre 100), la dimensión normativa representa el aspecto más positivo y virtuoso de los sistemas de acogida e integración en Europa. En lo que se refiere al reconocimiento formal de derechos, recursos y servicios a personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, todos los países analizados garantizan estándares mínimos e igualdad de trato con respecto a la población nacional.

A medida que nos alejamos del entramado normativo «sobre el papel», y nos acercamos a la concreción de las acciones «en la práctica», los sistemas nacionales de acogida resultan más deficitarios y problemáticos. Las dimensiones relativas al marco de las políticas y a la implementación de las medidas obtienen puntuaciones medianas significativamente inferiores, de 50,4 y 32,2, respectivamente. Estamos hablando de cómo las ayudas, los recursos y los servicios llegan y son experimentados (o no) por parte de los solicitantes de asilo y refugiados.

Figura 2.2 - Evaluación del marco jurídico, por área de políticas, en 2021.

	Total	Residencia	Reunificación familiar	Acceso Nacionalidad	Vivienda	Empleo	Formación profesional	Sanidad	Seguridad social	Educación	Idioma y Orient. social	Integración cívica
Suecia	84,3	25,0	68,7	73,8	100,0	90,0	100,0	100,0	70,0	100,0	100,0	n/a
España	82,6	70,0	72,9	47,5	83,3	93,3	100,0	100,0	75,0	100,0	100,0	n/a
República Checa	80,6	53,3	68,9	31,3	100,0	88,3	100,0	100,0	70,0	100,0	75,0	n/a
Lituania	78,0	70,0	64,1	30,0	83,4	73,3	100,0	100,0	75,0	75,0	87,5	n/a
Francia	76,5	60,0	68,2	41,5	100,0	60,0	50,0	100,0	75,0	100,0	87,5	n/a
Países Bajos	73,9	40,0	72,9	40,0	100,0	85,0	100,0	100,0	62,5	100,0	12,5	n/a
Italia	73,0	70,0	76,6	35,0	66,7	80,0	100,0	100,0	75,0	100,0	100,0	n/a
Polonia	69,9	60,0	59,4	47,3	50,0	78,3	100,0	100,0	65,0	100,0	62,5	n/a
Eslovenia	64,3	50,0	72,7	37,5	33,3	78,3	50,0	100,0	65,0	100,0	71,0	n/a
Letonia	64,2	40,0	72,2	21,3	66,7	56,7	50,0	100,0	62,5	87,5	100,0	n/a
Hungría	58,4	20,0	53,1	25,0	83,3	63,3	50,0	100,0	60,0	87,5	0,0	n/a
Rumanía	57,7	48,3	77,0	20,0	66,7	55,0	50,0	75,0	50,0	37,5	100,0	n/a
Bulgaria	55,9	36,7	77,6	40,0	50,0	60,0	50,0	75,0	50,0	75,0	0,0	n/a
Grecia	54,4	25,0	43,9	31,3	31,3	70,0	50,0	100,0	95,0	50,0	0,0	n/a
Mediana	71,5	49,2	70,5	36,3	75,0	75,8	75,0	100,0	67,5	100,0	81,3	n/a

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del proyecto NIEM.

El marco jurídico representa el aspecto más avanzado y favorable de los sistemas nacionales de acogida. Cinco países obtienen resultados ampliamente favorables, y en el resto se aseguran condiciones moderadamente favorables de igualdad formal en el acceso a derechos y prestaciones. Este resultado se debe en parte a la influencia de la legislación comunitaria en materia de asilo y, en concreto, a las normas vinculantes en materia de residencia, reagrupación familiar e igualdad de acceso a derechos en el ámbito sanitario, educativo, laboral y de la seguridad social.

Si bien el acceso formal a los derechos fundamentales queda garantizado en todos los contextos analizados, hay marcos jurídicos claramente más favorables que otros. Aunque obsoleta, la Ley de asilo española representa sin duda uno de los ejemplos más virtuosos en cuanto a la amplitud de los derechos asociados a la protección internacional. Junto al español, solamente los marcos jurídicos de la República Checa y Suecia obtienen puntuaciones que superan el umbral de los 80 puntos.

Las grandes diferencias que aún persisten entre países plantean cuestiones fundamentales para el marco jurídico comunitario. Por un lado, acerca de su correcta trasposición y aplicación en la legislación de los estados miembros y, por otro, sobre su eficacia a la hora de asegurar un sistema de normas y reglas homogéneo en todo el territorio europeo.

En cuanto a los distintos ámbitos de integración analizados, destacan positivamente las áreas relativas a la integración socioeconómica en todos los países estudiados. La sanidad es el área de políticas que obtiene la puntuación mediana más alta (100): todos los sistemas examinados garantizan cobertura sanitaria completa a los PSBPI y, en la mayoría de ellos, el marco jurídico establece la obligación de proporcionar una evaluación individualizada para identificar a las personas con necesidades especiales. Asimismo, hay que destacar las altas puntuaciones observadas en el contexto educativo (100): en la gran mayoría de los países, las PSBPI tienen garantizado el acceso a los diferentes niveles educativos en condiciones de igualdad con la población nacional. Los indicadores NIEM apuntan también a disposiciones jurídicas favorables en el acceso al empleo (75,8), a la formación profesional (75,0) y a la vivienda (75,0), en línea con los *Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union*.

Estos resultados contrastan con las bajas puntuaciones en las áreas de residencia (49,2) y nacionalidad (36,3), resultado de barreras normativas aún presentes en la mayoría de los países. Los principales impedimentos para obtener el permiso de residencia consisten en la falta de garantías legales respecto a los tiempos de espera y a la discrecionalidad en los procedimientos. El acceso a la nacionalidad,

por otro lado, se ve dificultado por los estrictos requisitos económicos, de idioma y de integración fijados por ley.

Figura 2.3 - Evaluación del marco de políticas, por área de políticas, en 2021.

	Total	Residencia	Reunificación familiar	Acceso nacionalidad	Vivienda	Empleo	Formación profesional	Sanidad	Seguridad social	Educación	Idioma y Orien. social	Integración cívica
Suecia	74,4	83,5	75,0	40,0	76,3	97,2	76,7	100,0	83,3	75,0	85,7	50,0
Francia	61,5	60,0	70,0	100,0	52,9	22,1	53,3	73,4	61,0	45,5	49,7	75,0
Eslovenia	58,2	71,7	75,0	100,0	23,5	55,7	33,2	51,6	86,7	26,7	49,6	25,0
España	56,5	83,5	62,5	60,0	35,0	33,3	43,4	66,6	76,7	20,0	90,0	50,0
República Checa	54,6	49,9	75,0	40,0	54,4	33,3	33,4	63,4	62,3	42,3	76,3	50,0
Lituania	51,9	91,8	75,0	40,0	39,6	52,6	20,0	40,0	50,0	38,8	50,3	25,0
Letonia	51,9	90,0	10,0	60,0	4,1	50,2	55,0	63,4	66,7	69,6	66,3	25,0
Italia	48,9	80,2	45,0	0,0	35,8	50,1	40,0	76,6	83,3	58,3	68,6	0,0
Países Bajos	47,5	96,7	65,0	0,0	42,4	36,2	20,0	70,0	66,7	47,7	50,3	0,0
Rumanía	37,6	66,9	0,0	100,0	26,8	11,0	13,4	36,6	36,2	25,5	35,0	0,0
Bulgaria	37,4	40,2	75,0	0,0	15,3	30,5	40,0	23,4	22,3	50,5	1,7	50,0
Polonia	35,7	46,5	50,0	0,0	24,3	26,3	25,0	43,4	66,7	33,3	38,1	25,0
Hungría	34,1	36,7	25,0	100,0	10,4	16,7	20,0	34,4	50,0	16,7	0,0	0,0
Grecia	29,2	66,8	37,5	10,0	11,9	5,5	13,4	36,6	11,0	47,3	10,8	25,0
Mediana	50,4	69,3	63,8	40,0	30,9	33,3	33,3	57,5	64,5	43,9	50,0	25,0

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del proyecto NIEM.

Los indicadores relativos al marco de políticas miden el «esfuerzo ejecutivo» de los gobiernos nacionales, es decir, su voluntad de dotar al sistema de acogida de acciones adecuadas y ajustadas a las necesidades de las PSBPI, más allá del reconocimiento formal de los derechos. El marco de política incluye un amplio abanico de medidas y herramientas de tipo ejecutivo y administrativo imprescindibles para que las PSBPI puedan gozar en la práctica de los derechos que la ley les reconoce.

En términos generales, los sistemas analizados resultan deficitarios en este aspecto. Los problemas principales conciernen a costes y barreras administrativas. Las PSBPI se encuentran a menudo con dificultades para pagar las tasas asociadas a prestaciones y servicios del sistema de acogida. A falta de ayudas específicas que cubran este gasto, para muchas de ellas esto se traduce en la imposibilidad de acceder a una determinada prestación, o incluso el ejercicio de derechos fundamentales, como el derecho a la unidad familiar. Un ejemplo evidente de ello se observa en el ámbito de la reagrupación: en varios países analizados, los altos costes para el proceso de reunificación mantienen a muchas familias divididas entre el país de origen y el de destino. En cuanto a las barreras administrativas, destacan las problemáticas asociadas a la documentación requerida, a menudo difícil de obtener; a las demoras procedimentales, que en ocasiones superan los límites fijados por ley, y a la discrecionalidad administrativa, que perjudica la igualdad de trato y aumenta la inseguridad para las PSBPI. Estos tipos de barreras, por ejemplo, limitan el acceso a la residencia de larga duración en Hungría y Polonia.

Las limitaciones más críticas se observan en el área de la vivienda, marcada por la puntuación más baja (30,9). A pesar de algunas excepciones (p. ej., Suecia), en la mayoría de los países los beneficiarios de protección internacional no cuentan con programas específicos y a largo plazo, sino con el sistema general de ayudas dirigido al conjunto de la ciudadanía. Dada la precariedad socioeconómica que suele caracterizar el colectivo de PSBPI, y ante un contexto de escasez de vivienda pública y altos precios de los arrendamientos, esa igualdad de trato se concreta en una discriminación en la práctica. Estamos hablando de una realidad extendida en el contexto europeo, con numerosos casos de PSBPI que se han encontrado sin un alojamiento donde quedarse.

Este problema refleja un límite más general de los marcos nacionales de políticas: la escasez de *targeted policies*, es decir de políticas específicas, ajustadas a las necesidades del colectivo de PSBPI. Problemas similares a los de la vivienda, de hecho, se han observado en el ámbito del empleo (33,3) y de la formación profesional (33,3). La escasez de programas adecuados y adaptados a los perfiles de las PSBPI se traduce en un arduo proceso de incorporación en el mercado laboral. Suecia destaca positivamente a este respecto: su sistema de acogida cuenta con personal especializado y programas de acción específicos para empleadores y empresarios. Además, es el único sistema nacional de acogida que cuenta con acciones sistemáticas de sensibilización dirigidas al sector privado para facilitar el acceso a la formación profesional de las PSBPI.

Figura 2.4 - Evaluación de la fase de implementación, por área de políticas, en 2021.

	Total	Residencia	Reunificación familiar	Acceso nacionalidad	Vivienda	Empleo	Formación profesional	Sanidad	Seguridad social	Educación	Idioma y Orient. social	Integración cívica
Francia	56,4	n/a	n/a	n/a	83,3	55,7	55,7	44,3	50,0	16,7	n/a	56,6
Suecia	56,0	n/a	n/a	n/a	39,0	55,7	89,0	44,3	44,3	44,3	n/a	53,4
Lituania	51,0	n/a	n/a	n/a	33,3	66,7	33,3	66,7	66,7	50,0	n/a	0,0
Países Bajos	40,9	n/a	n/a	n/a	44,3	44,3	33,3	50,0	33,3	66,7	n/a	30,0
Italia	38,1	n/a	n/a	n/a	27,7	27,7	27,7	27,7	44,3	61,0	n/a	0,0
España	34,5	n/a	n/a	n/a	44,3	44,3	44,3	11,0	44,3	44,3	n/a	10,0
República Checa	33,5	n/a	n/a	n/a	33,3	33,3	33,3	33,3	33,3	33,3	n/a	6,6
Grecia	30,9	n/a	n/a	n/a	0,0	39,0	16,7	33,3	16,7	39,0	n/a	50,0
Letonia	24,8	n/a	n/a	n/a	0,0	0,0	27,7	27,7	11,0	39,0	n/a	6,6
Eslovenia	24,3	n/a	n/a	n/a	16,7	33,3	16,7	33,3	33,3	61,0	n/a	0,0
Rumanía	13,8	n/a	n/a	n/a	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7	n/a	10,0
Bulgaria	9,4	n/a	n/a	n/a	0,0	0,0	16,7	0,0	0,0	33,3	n/a	0,0
Hungría	0,0	n/a	n/a	n/a	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	n/a	0,0
Polonia	0,0	n/a	n/a	n/a	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	n/a	0,0
Mediana	32,2	n/a	n/a	n/a	22,2	33,3	27,7	30,5	33,3	39,0	n/a	6,6

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del proyecto NIEM.

El conjunto de indicadores que miden la fase de implementación es especialmente relevante a la hora de evaluar un sistema de acogida porque nos dicen hasta qué punto los derechos reconocidos por ley y las acciones definidas en términos de políticas se concretan en la práctica. En pocas palabras, nos dice hasta qué punto

un gobierno se toma *realmente* en serio la acogida y la integración de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional: con un compromiso a largo plazo, con un entramado institucional adaptado a la demanda de servicios, con mecanismos estables de coordinación entre los distintos niveles administrativos, para mencionar algunos de los aspectos clave en este sentido.

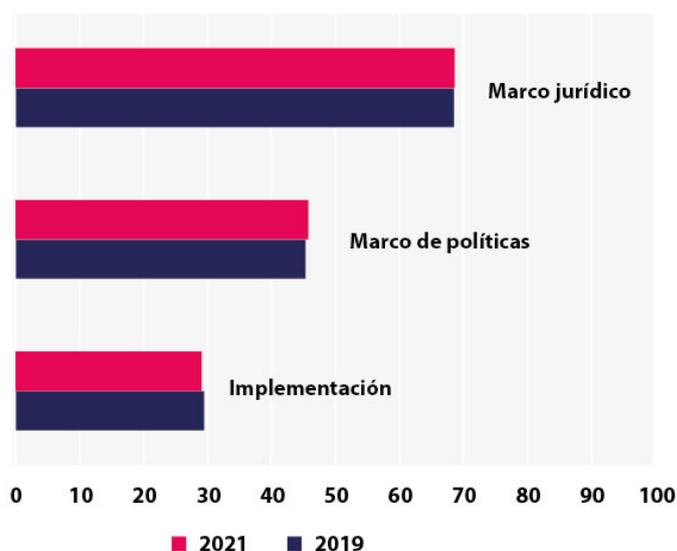
Resulta aún más alarmante, entonces, que las faltas y los límites principales de los sistemas de acogida se observen en esta fase (mediana total = 32,2). Solo tres países obtienen una puntuación al menos «suficiente» en cuanto a la implementación, en términos de promedio: Suecia (56,4), Francia (56,0) y Lituania (51,0). En el resto de los países, especialmente los de Europa del Este, se observan situaciones críticas, marcadas por problemas estructurales.

Uno de los puntos débiles principales concierne a la falta de colaboración y organización entre los varios actores que operan en el sector de la acogida y de la integración. El décimo principio recogido en los *Common basic principles for immigrant integration policy in the European Union* deja muy claro que, para conseguir un proceso de integración exitoso y justo, las políticas de integración tienen que contar con el apoyo del más amplio abanico de actores, tanto públicos como privados, tanto estatales como no estatales, e involucrar a todos los niveles de gobernanza. El escenario europeo que describen los indicadores NIEM queda muy lejos de dicho principio. La gran mayoría de países analizados carecen de mecanismos de coordinación, tanto entre el gobierno central y las administraciones regionales y locales, como entre los actores gubernamentales y la sociedad civil. A finales de 2021, siguen siendo muy pocos los países que se han equipado con estructuras de gobernanza multinivel para la acogida de PSBPI. Estas carencias se traducen en graves ineficiencias sistémicas, en el desperdicio de recursos y, en última instancia, en un proceso de integración incierto, dificultoso y desigual para las PSBPI, que, en la práctica, a menudo, ven negados sus derechos.

Otro límite de la fase de implementación se refiere a la escasez de datos estadísticos recopilados dentro los sistemas de acogida. En general, los países analizados carecen de información empírica detallada y actualizada, tanto respecto al colectivo de PSBPI (p. ej., características sociodemográficas) como acerca de las políticas que se le dirigen (p. ej., uso de los servicios, gastos por áreas de integración). Esto impide a los gobiernos nacionales tener un diagnóstico preciso de la «demanda» (en términos de alcance, prioridades, y necesidades específicas) y, a la vez, imposibilita una evaluación eficaz de la «oferta» de servicios proporcionada a través del sistema de acogida.

2.2 La evolución de los sistemas nacionales de acogida en el bienio 2019-2021

Figura 2.5 – Evaluación de las fases del sistema de acogida: variación entre 2019 y 2021 (promedio de los 14 países analizados).



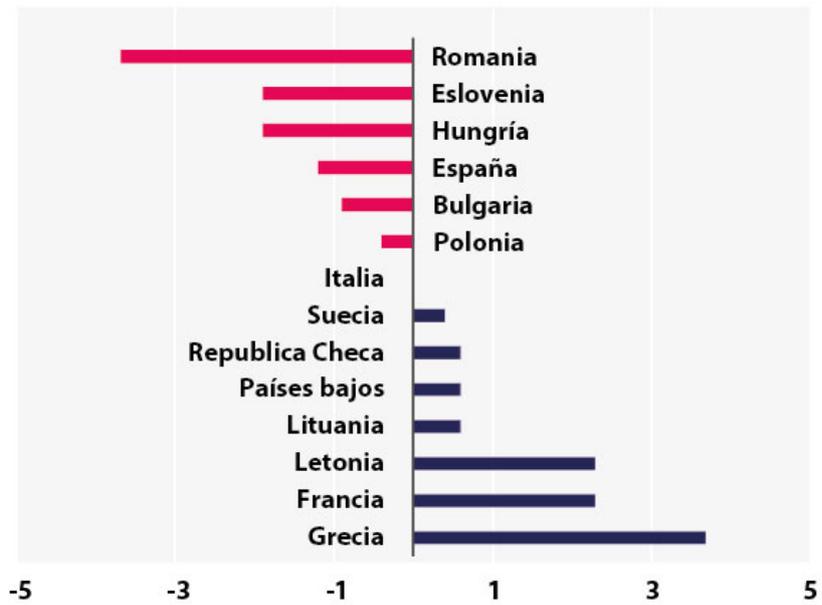
Fuente: elaboración propia a partir de los datos del proyecto NIEM.

En perspectiva diacrónica, el resultado a destacar es la estabilidad de los sistemas de acogida. Ninguno de los países analizados ha experimentado un cambio (positivo o negativo) de más de cuatro puntos. En términos generales (promedio), respecto a la evaluación de 2019, se pueden apreciar leves mejoras en el marco jurídico (+0,2) y en el marco de políticas (+0,6), y un leve retroceso en la fase de implementación (-0,4). Los cambios observados se produjeron de forma progresiva y, aunque fueron algo más pronunciados en algunas áreas, no se tradujeron en una evolución positiva significativa. Esto se debe también a que, en casi todos los países, los leves avances se vieron compensados por ligeros retrocesos.

El estancamiento observado entre 2019-2021 contrasta con las trayectorias observadas en los años anteriores. Entre 2017 y 2019, Francia, Letonia, Lituania y Eslovenia lograron avances significativos de más de nueve puntos cada uno, debido a reformas integrales o sectoriales que condujeron a mejoras sustanciales en sus respectivos sistemas de acogida.

Si bien el reciente estancamiento puede haber sido consecuencia de la situación de pandemia y del bloqueo prolongado de los aparatos administrativos, por otra parte, puede interpretarse también como el acotamiento del proceso de ajuste de los sistemas nacionales de acogida. En este sentido, media década después de la llamada *crisis de los refugiados* de 2015, la acogida e integración de las PSBPI parece haber perdido importancia en las agendas políticas nacionales.

Figura 2.6 – Evaluación de los sistemas nacionales de acogida: variación entre 2019 y 2021.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del proyecto NIEM.

Si nos centramos en los cambios más significativos (correspondientes a una variación de más de dos puntos a nivel de dimensiones agregadas), los positivos predominan sobre los negativos. España, junto a Hungría e Italia, se sitúa entre los países que no registran ninguna evolución positiva significativa. Entre los países donde no se registran retrocesos respecto a 2019, encontramos a Francia, Italia, Lituania, Países Bajos y Suecia.

Figura 2.7 – Evaluación de los sistemas nacionales de acogida: variación entre 2019 y 2021 por área de políticas.

MACROAREAS	PAÍSES CON UNA EVOLUCIÓN NEGATIVA	PAÍSES CON UNA EVOLUCIÓN POSITIVA
Residencia		
Reunificación familiar		
Nacionalidad		
Vivienda		
Empleo		
Formación profesional		
Sanidad		
Seguridad social		
Educación		
Idioma y orientación social		
Lazos sociales e integración cívica		

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del proyecto NIEM.

En las áreas de reunificación familiar, acceso a la nacionalidad, empleo, sanidad, idioma y lazos sociales, los avances superan a los retrocesos. Sin embargo, en las áreas de residencia, vivienda, formación profesional y seguridad social, se observa una tendencia opuesta, con la mayoría de los países mostrando una evolución negativa.

Finalmente, cabe señalar algunos patrones geográficos interesantes. La mayoría de los cambios observados se concentran en los ocho países de Europa Central y Oriental, es decir, los países que accedieron a la UE a partir de 2004. Estos datos parecen corroborar los estudios que destacan el efecto de las instituciones europeas sobre las políticas nacionales de integración (véase, p. ej., Acosta Arcarazo y Geddes, 2013, y Menz, 2015). Sin embargo, contrariamente a esta literatura, los datos NIEM parecen cuestionar que dicho efecto lleve a políticas más abiertas

e inclusivas para la acogida e integración de PSBPI: en términos relativos, de hecho, los cambios negativos observados (22 de 28 totales) superan a los cambios positivos (22 de 39).

Otra tendencia a destacar concierne a los países ubicados en las principales rutas migratorias hacia la Unión Europea, es decir, España, Italia, Grecia, Bulgaria, Rumanía, Hungría y Eslovenia. En estos contextos, los cambios negativos (20) dominan claramente a los cambios positivos (14). Estos resultados apuntan a una relación entre la intensidad de los flujos migratorios y el grado de apertura de los sistemas de acogida.

Los resultados presentados recogen solo parcialmente el impacto que ha tenido la pandemia y las medidas de confinamiento sobre los sistemas nacionales de acogida. Esto se debe, en buena medida, al carácter general de los indicadores utilizados, que fueron diseñados en 2015. Para llenar este vacío analítico e intentar rendir cuenta del impacto de la pandemia sobre la población de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, en 2020 se consideraron una serie de indicadores *ad hoc*, organizados según las principales áreas de políticas, cuyos resultados se presentan en el siguiente apartado.

2.3 El impacto del COVID-19 en la acogida de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional

La pandemia de COVID-19 ha tenido un impacto desproporcionado sobre la población inmigrada y ha puesto de manifiesto las desigualdades que sufren las personas solicitantes de asilo y refugiadas respecto al resto de la población, respecto al acceso a servicios y prestaciones incluidos aquellos básicos. Según la evaluación NIEM, los países que han conseguido atenuar con mayor eficacia el impacto de la pandemia sobre la población refugiada son aquellos que tenían los sistemas de acogida más avanzados, que contaban con un sistema de *welfare* más desarrollado y, a la vez, que han sabido reaccionar de manera más rápida a la llegada de la pandemia a través de medidas *ad hoc*.

Acceso a la protección internacional e integración en el ámbito legal-administrativo

En 2020, las estadísticas oficiales muestran una caída drástica del número de solicitudes de asilo en los catorce países analizados. En buena medida, esta tendencia es el resultado de la contracción de los flujos migratorios debido a las restricciones de movilidad (-72% en los países OECD entre abril y junio de 2020). En pocas palabras, el bloqueo de la movilidad internacional dejó muchos potenciales solicitantes atrapados en sus países de origen (que cerraron las fronteras), o en el camino, en campos o en centros para refugiados (que cerraron sus puertas). Dicha

disminución se explica también por la suspensión de los procedimientos de asilo en los países de destino, consecuencia del bloqueo (parcial o total) de las administraciones, que impidió que muchas personas formalizaran su demanda de asilo. Esto no solo ha implicado la suspensión *de facto* del derecho de asilo, si no que ha tenido secuelas dramáticas para la acogida de las PSBPI, tales como la imposibilidad de acceder a un alojamiento o de recibir las ayudas económicas previstas por el sistema de acogida.

Letonia representa un ejemplo positivo en este sentido: en dicho país, el acceso a los procedimientos fue mantenido durante todo el periodo de confinamiento, y el sistema de acogida siguió garantizando servicios y prestaciones a niveles prepandemia. Hungría representa el ejemplo opuesto: los cambios normativos en materia de asilo introducidos con la llegada de la pandemia por el Gobierno de Viktor Orbán, negaron *de facto* el acceso a la protección internacional para las personas solicitantes.

Acceso a la residencia y a la nacionalidad

En la mayoría de los países, fue prorrogada la validez de los permisos de residencia que iban a caducar durante los meses de confinamiento. Sin embargo, en la práctica, el proceso de renovación ha sido muy complicado debido, por un lado, a los retrasos en las oficinas de las administraciones encargadas de proporcionar el servicio y, por otro, a la imposibilidad por parte de las entidades sociales de ofrecer seguimiento y apoyo *in situ*. En Eslovenia, por ejemplo, las personas refugiadas que necesitaban ayuda para la renovación del permiso de residencia podían contar con el apoyo de las ONG del sistema de acogida, que las acompañaban en persona en las oficinas. Con la llegada de la pandemia, este servicio ha sido imposible de mantenerse, dejando a dichas personas desamparadas y en riesgo de caer formalmente en una situación de irregularidad. El «bloqueo» de las administraciones públicas, especialmente crítico durante los primeros meses de 2020, ha afectado también a los procedimientos de naturalización. A esto se sumaron otras dificultades generadas por la situación de crisis y por las medidas de confinamiento: la pérdida de empleo —y la consecuente carencia de medios económicos demostrables— y la suspensión de los cursos de idiomas, por ejemplo, impidieron a las personas solicitantes cumplir con algunas de las condiciones requeridas para acceder a la nacionalidad en varios países.

Reunificación familiar

En la mayoría de los países, la reunificación familiar se vio gravemente afectada por el COVID-19, debido al bloqueo de los procedimientos, de los visados y por los retrasos en los trámites administrativos. La falta de información sobre la evolución de la situación —cuándo y cómo los tramites serían restablecidos— aumentó el

estrés psicológico para muchas personas refugiadas. En Francia, incluso después de la reapertura de la mayoría de las embajadas y los consulados que se cerraron durante la primera parte de 2020, los trámites de la reunificación familiar permanecieron cerrados. Esta decisión fue suspendida por orden del Consejo de Estado francés en enero de 2021, que consideró que representaba una grave violación del derecho a la vida familiar. Suecia, por otra parte, siguió expidiendo permisos de residencia por reunificación familiar en el extranjero, permitiendo la entrada a quienes tenían un permiso válido.

Vivienda

El COVID-19 agravó de manera crítica el acceso a la vivienda para las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional. Las repercusiones económicas de la pandemia hicieron aún más complicado acceder al mercado privado, por los altos costes de los alquileres y/o por los elevados depósitos requeridos por los arrendadores, aumentando el riesgo de quedarse sin hogar. Algunos países pusieron en marcha medidas para paliar estos efectos. Francia aumentó su capacidad de alojamiento de emergencia y muchos refugiados que en aquel momento vivían en campamentos o en la calle, pudieron beneficiarse de esta medida. Otra cuestión crítica tiene que ver con los riesgos sanitarios. Teniendo que vivir a menudo en alojamientos superpoblados, las personas refugiadas se vieron expuestas a riesgos más altos de contagio. En Letonia, la imposibilidad de encontrar un alojamiento adecuado y asequible provocó que, en ocasiones, las personas se vieran obligadas a permanecer en centros para solicitantes de asilo, aunque esto fuera técnicamente prohibido por ley. Esta situación desembocó en varios episodios de emergencia sanitaria, como el de abril de 2021, cuando un brote en un centro de refugiados bloqueó a varias familias en su interior. A mayor escala, es lo que se ha vivido en los campos de refugiados de las islas griegas, que cerraron sus puertas dejando a las personas que vivían allí en condiciones de hacinamiento, con graves riesgos para su salud.

Empleo, formación profesional y seguridad social

El impacto de la pandemia en el mercado laboral ha sido especialmente significativo en los sectores donde las PSBPI suelen encontrar empleo, como los de la restauración, la hostelería, la construcción y la industria. En Rumanía, muchas de estas personas informaron de que fueron de las primeras en perder sus empleos cuando las empresas se vieron afectadas por la pandemia. En los catorce países analizados, las medidas relacionadas con la pandemia han dificultado aún más el acceso a la formación profesional y a la educación relacionada con el empleo. En Bulgaria, la República Checa, Francia y Rumanía las prácticas y la formación profesional fueron suspendidas total o parcialmente. En Grecia,

el COVID-19 retrasó la implementación del plan de formación profesional. La formación en línea, que sustituyó ampliamente a los programas presenciales, creó desventajas para las PSBPI que no tenían acceso a dispositivos digitales. En Polonia, los centros de empleo limitaron su oferta debido a las restricciones. En Bulgaria, Polonia y Eslovenia muchas personas no pudieron acceder a las ayudas estatales, incluso en las que eran previstas por desempleo. Sin embargo, también se han observado acciones positivas y eficaces. Es el caso de Italia, por ejemplo, donde se llevó a cabo un proceso de regularización en algunos sectores específicos de empleo, para mejorar la situación del mercado de trabajo y garantizar niveles adecuados de protección sanitaria. El procedimiento fue extendido a las personas solicitantes de asilo, permitiéndoles estabilizar su situación administrativa y obtener un permiso de trabajo.

Sanidad

Los datos sobre casos positivos, personas tratadas en cuidados intensivos y víctimas mortales indican claramente que la población migrada ha sido uno de los colectivos más afectados por la pandemia. Aparte de las consecuencias generales que han gravado sobre la población (en términos de salud y limitaciones en el acceso a prestaciones y servicios) las PSBPI han sufrido dificultades añadidas debido a su situación de vulnerabilidad y precariedad institucional. Estos problemas han afectado a todo el proceso de acceso y provisión de servicios sanitarios. En los países analizados, uno de los primeros retos al estallar la pandemia fue informar a las PSBPI de las medidas en vigor y, en un segundo momento, de las campañas de vacunación. Algunos países adoptaron campañas específicas dirigidas a la población migrada y refugiada. Italia, por ejemplo, creó un portal multilingüe con normas y reglamentos sobre COVID-19 en tiempos relativamente breves. En otros contextos, sin embargo, estos tipos de respuestas tardaron más en llevarse a cabo, lo que aumentó los riesgos sanitarios para las personas refugiadas. Es el caso de Hungría, Bulgaria y, en cierta medida, de Letonia. En estos países, las ONG tuvieron que recopilar, traducir y proporcionar información sobre COVID-19 y las medidas adoptadas por el Gobierno en inglés y otros idiomas. Entre los aspectos positivos revelados por los indicadores NIEM en el área de sanidad, cabe remarcar que, cuando se pusieron en marcha los planes de vacunación, las PSBPI pudieron acceder a ellos en igualdad de condiciones respecto al resto de la población.

Educación

El impacto del COVID-19 en el ámbito de la educación ha sido considerable. Entre los principales retos a los que tuvieron que enfrentarse las PSBPI destacan la brecha digital, la falta de medios tecnológicos para asistir a la educación

a distancia y las barreras lingüísticas. Estos problemas han perjudicado notablemente el acceso a los distintos canales educativos para las PSBPI, tanto adultas como menores de edad. Entre las buenas prácticas señaladas por los indicadores NIEM, destaca el programa estatal de integración educativa puesto en marcha en la República Checa, que permitió destinar fondos nacionales para costear el material didáctico para la enseñanza en línea dentro del sistema de acogida (como ordenadores portátiles y cámaras web). En Polonia, se desarrollaron herramientas educativas específicas dirigidas a los estudiantes extranjeros y se pusieron a disposición de estos en una plataforma educativa gratuita, integrada en el sistema de educación a distancia. Entre las acciones de la sociedad civil, cabe mencionar el proyecto de educación a distancia implementado en Letonia, liderado por la Cruz Roja.

Aprendizaje de idiomas y orientación social

En la mayoría de los países analizados, los primeros meses de confinamiento se caracterizaron por la suspensión de los programas de aprendizaje lingüístico y de orientación social. Sucesivamente, y con retrasos considerables, estos programas fueron trasladados al soporte telemático. Con el paso a la modalidad en línea, se generaron otros tipos de problemas, sobre todo en términos de acceso. La trayectoria de Francia es paradigmática en este sentido. La suspensión de los cursos de idiomas durante los primeros meses de confinamiento, en 2020, significó un retroceso rápido y significativo en las competencias lingüísticas de las PSBPI. Durante la segunda etapa de confinamiento, cuando los cursos de francés se organizaron en clases rotativas semipresenciales, se observaron mejoras respecto al periodo anterior, pero el proceso de aprendizaje fue igualmente perjudicado por las dificultades para acceder a los contenidos en línea. El trabajo de campo realizado en Francia apunta a que la enseñanza a distancia fue eficaz solo para las PSBPI que ya tenían un nivel intermedio de francés y competencias digitales básicas. Estos tipos de problemas, si bien con cierta variación en términos de alcance, se han observado en todos los países analizados. Más allá de dificultar el proceso de aprendizaje, estos problemas acaban afectando las etapas sucesivas del proceso de integración de las personas refugiadas (acceso a la formación profesional, al empleo, a la vivienda, etc.). Entre los ejemplos positivos, cabe remarcar el caso de Suecia. Aquí, la transición a los cursos en línea fue menos problemática porque el sistema de asilo ya contaba con varias herramientas digitalizadas antes de la pandemia. En Hungría cabe destacar, una vez más, el papel clave jugado por las ONG. En el país, que carece de cursos de idiomas y de orientación social financiados con fondos estatales, las entidades del tercer sector tuvieron que organizarse autónomamente para la transición a los canales digitales,

adaptando su oferta de servicios. El trabajo de campo realizado en este país revela el impacto positivo de estos esfuerzos para la integración de las PSBPI.

(Re)construyendo puentes

La pandemia y las medidas de confinamiento supusieron una pérdida de interacción entre el colectivo de personas PSBPI y la sociedad de acogida. La mayoría de los países suspendieron los programas que fomentaban la participación de dichas personas en actividades cívicas. Asimismo, se observaron también iniciativas positivas impulsadas tanto por las administraciones públicas como por la sociedad civil. En Francia, el programa Volont'R (el voluntariado en servicios cívicos patrocinado por el Estado) se adaptó a la situación de pandemia involucrando a jóvenes refugiados en la traducción de las medidas de higiene pública y de protección relacionadas con el COVID-19. En Letonia cabe mencionar el éxito del programa nacional de tutoría individual que, gracias al esfuerzo del personal involucrado, supo adaptarse al contexto de confinamiento, ofreciendo consultas y asesoramiento a distancia. En Hungría, la mayoría de las ONG y organizaciones eclesiósticas activas en el ámbito del refugio, lanzaron programas en línea específicos para conectar a las personas refugiadas entre ellas y con el resto de la sociedad. Otro ejemplo positivo es el de la Fundación Women on the Road, en Polonia, que involucró al colectivo de refugiados en la producción de máscaras protectoras para los médicos y ancianos que viven en la ciudad de Gdansk y sus alrededores.

2.4 Conclusiones

El impacto de la pandemia sobre las PSBPI ha sido dramático. Sin embargo, no parece haber alterado de manera estructural el diseño y el funcionamiento de los sistemas nacionales de acogida. Las medidas de emergencia adoptadas por los gobiernos han ido finalizando con la mejora de la situación sanitaria y el fin de las medidas de confinamiento.

De vuelta a «la normalidad», en 2021, los sistemas de acogida e integración para PSBPI resultan muy parecidos a cómo eran en 2019, tanto con respecto a sus diferencias, como a sus rasgos compartidos. En cuanto a las primeras, los indicadores NIEM han remarcado como, para una persona solicitante de asilo o refugiada, el proceso de acogida e integración se concreta en una experiencia muy distinta en función del país de destino. Los derechos, los recursos, los servicios y las oportunidades de vida que se le reconocen varían considerablemente entre estados miembros. Entre los países analizados, Suecia destaca por tener uno de los sistemas más avanzados, y por garantizar mejores condiciones de acogida. Por otro lado, Hungría, junto a Polonia y Bulgaria, se distinguen por graves carencias y

problemas. A nivel europeo, estas diferencias ponen en cuestión la eficacia de las instituciones comunitarias a la hora de garantizar estándares mínimos de acogida en todo el territorio de la UE.

Entre las similitudes, hay que remarcar el contraste entre la acogida «sobre el papel» y «en la práctica», pues los catorce sistemas analizados se caracterizan por marcos jurídicos relativamente avanzados y favorables, pero, a la vez, por problemas cruciales en el correspondiente a políticas y en la fase de implementación. Para las PSBPI, esto implica a menudo no poder acceder a los derechos y a las oportunidades que se les reconocen por ley. Los sistemas analizados también se asemejan en cuanto a las causas de dicha grieta, que arraigan en la falta de un modelo de gobernanza multinivel desarrollado, en la presencia de elevadas barreras administrativas y en la escasez de *targeted* políticas ajustadas a las necesidades del colectivo.

En 2021, en un contexto de movilidad internacional mitigada y de disminución de las solicitudes de asilo, la presión sobre los sistemas de acogida se ha atenuado y sus problemas han dejado de alentar el debate político y mediático. Pero sería un grave error dejar la mirada anclada a corto plazo, porque significaría ignorar los problemas estructurales y crónicos que afectan los sistemas de acogida en Europa. En 2017, la primera evaluación NIEM puso de manifiesto la incapacidad de estos sistemas frente a los retos impuestos por la mal llamada *crisis de los refugiados* de 2015. Cinco años después, la tercera evaluación NIEM, apunta a los mismos límites y problemas. A no ser que se lleven a cabo cambios radicales a nivel institucional y político, es difícil ser optimistas e imaginar que en un futuro las cosas serán diferentes, que los sistemas de acogida estarán a la altura de nuevos retos migratorios.

Referencias

Acosta Arcarazo, D., y Geddes, A., (2013). «The Development, Application and Implications of an EU Rule of Law in the Area of Migration Policy». *Journal of Common Market Studies*, 51 (2): 179-93. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2012.02296.x>

Menz, G., (2015). «Framing the matter differently: the political dynamics of European Union labour migration policymaking». *Cambridge Review of International Affairs*, 28 (4): 554–70. <https://doi.org/10.1080/09557571.2015.1008400>

Migration Policy Group and Institute of Public Affairs (2022). The European benchmark for refugee integration: A comparative analysis of the National Integration Evaluation Mechanism in 14 EU countries. *Evaluation 2: Comprehensive Report*. Varsovia/Bruselas: Migration Policy Group e Institute of Public affairs. Disponible en: www.forintegration.eu

3. Retos y límites del sistema de acogida e integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional en España

Francesco Pasetti

3.1 El estado del sistema de acogida a finales de 2019

A finales de 2019, el SAISAR presentaba fuertes desequilibrios. Los resultados de la segunda ronda de evaluación NIEM (Figura 3.1) apuntaban a la gran brecha existente entre el marco jurídico (82,6 puntos sobre 100) y su implementación (34,5), así como a carencias significativas en el correspondiente a políticas (58,3). En pocas palabras, a pesar de un marco jurídico abierto y favorable, el sistema de acogida español resultaba incapaz de garantizar, en la práctica, estándares de acogida e integración que respondieran a las necesidades de las PSBPI.

Figura 3.1 - Evaluación de las fases del ciclo de las políticas por área de políticas del SAISAR en 2019

	Marco jurídico	Marco de políticas	Implementación
Residencia	70	100	n/d
Reunificación familiar	72,9	62,5	n/d
Acceso a la nacionalidad	47,5	60	n/d
Integración legal	63,5	74,2	n/d
Vivienda	83,3	35	44,3
Empleo	93,3	38,8	44,3
Formación profesional	100	43,4	44,3
Sanidad	100	66,6	11
Seguridad social	75	76,7	44,3
Educación	100	20	44,3
Integración socioeconómica	91,9	46,8	38,8
Idioma y Orientación social	100	90	n/d
Lazos sociales e integración cívica	n/d	50	10
Integración sociocultural	100,0	70,0	10,0
Mainstreaming	n/d	n/d	33,3
Total (promedio)	82,6	58,3	34,5

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del proyecto NIEM.

La alta puntuación del marco jurídico se debe principalmente a tres elementos característicos del sistema de asilo en España: i) la concepción abierta del asilo, que inspira la Ley de asilo de 2009; ii) el amplio abanico de derechos reconocidos *de jure* a las PSBPI; iii) el enfoque individualizado del sistema de acogida (art. 31 y art. 46 de la Ley de Asilo).

No obstante, a medida que nos alejamos del marco normativo y nos acercamos al terreno de la praxis, es decir, a la manera en que se concretan en la práctica los derechos y las oportunidades fijados en la ley, la evaluación del sistema empeora

considerablemente. Los casi 30 puntos de diferencia entre los resultados del marco jurídico (82,6) y los del marco de políticas (58,3) indican carencias relevantes en términos de herramientas ejecutivas. Entre ellas, la evaluación NIEM 2019 destacaba la falta de un reglamento de actuación de la Ley de asilo que, no solo limitaba a las PSBPI en el ejercicio de sus derechos, si no que imposibilitaba garantizar estándares mínimos de acogida homogéneos en todo el territorio. Los ajustes introducidos con el cambio del manual de gestión en noviembre de 2018 no implicaron mejoras significativas. El paso al nuevo modelo de dos fases favoreció una mayor flexibilidad administrativa, pero el itinerario de integración continuó siendo demasiado rígido frente a necesidades de integración muy heterogéneas. A estos problemas de fondo, se sumaron limitaciones específicas en cada una de las áreas de políticas. En lo que refiere a la inserción laboral, por ejemplo, el trabajo de campo apuntaba a los problemas para conseguir la homologación de los títulos y para acceder a los cursos de formación (p. ej., tasas, plazos de solicitud, pruebas de admisión). También en el acceso a la sanidad se observaron retrasos significativos respecto a la adquisición de los documentos identificativos, que acababan restringiendo el acceso de las PSBPI a los servicios sanitarios.

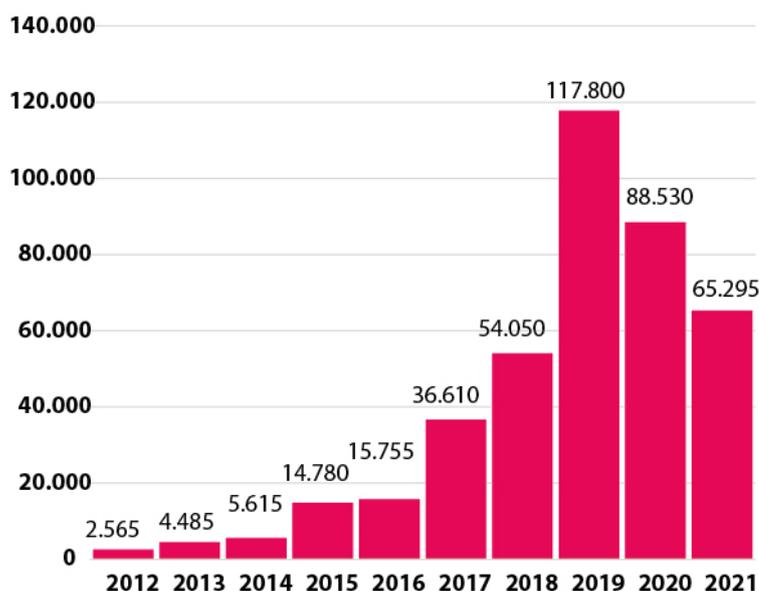
A finales de 2019, los problemas más críticos del SAISAR se producían en la fase de implementación y, más en concreto, apuntaban a la escasez de recursos y a la falta de coordinación entre actores. En ese mismo año, el sistema de acogida ya había aumentado considerablemente su capacidad en términos presupuestarios, de personal y de plazas; no obstante, seguía sin estar a la altura por el aumento exponencial del número de solicitudes. El segundo límite se refería a un modelo de gobernanza parcial y disfuncional que prescindía de importantes actores institucionales, tanto a nivel del Gobierno central, como de las administraciones autonómicas, locales y de la sociedad civil.

3.2 El bienio 2020-2021: los principales acontecimientos y cambios políticos e institucionales en el ámbito del asilo

El impacto del COVID-19 sobre las PSBPI

El año 2020 fue marcado por la llegada del COVID-19. En el ámbito del asilo, el primer impacto de la pandemia y de las consecuentes medidas de confinamiento fue la contracción de la movilidad internacional y la caída de las solicitudes de protección internacional.

Figura 3.2 - Evolución de las personas solicitantes de asilo en España 2012-2021



Fuente: elaboración propia a partir de datos Eurostat.

En España, a la disminución de las solicitudes contribuyó también la paralización administrativa que, entre marzo y mayo de 2020, significó la suspensión *de facto* del derecho de asilo. En efecto, el primer colectivo afectado por la situación de pandemia fue el de los potenciales solicitantes. Sin la formalización de la petición de protección internacional, estas personas no pudieron acceder al sistema de acogida y, por ende, recibir los servicios y las presentaciones que les correspondían, quedándose en una situación de extremo desamparo.

El impacto de la pandemia y de las medidas de confinamiento fue grave también para las personas que estaban dentro del SAISAR. La respuesta del Gobierno al estallar la crisis sanitaria fue rápida y se concretó en una serie de instrucciones que intentaron ajustar los servicios de acogida al contexto de emergencia y garantizar su continuidad. Las salidas del sistema fueron bloqueadas (también para las personas que recibían resolución denegatoria), los permisos de trabajo y residencia fueron prorrogados automáticamente durante 6 meses y se concedieron permisos de trabajo temporales para las personas en posesión de tarjeta blanca. A estas medidas de carácter administrativo, se sumaron ayudas extras en términos económicos y en especie. Estas acciones permitieron atenuar el impacto de la crisis sobre el colectivo de PSBPI pero, con el paso de los meses y la prolongación de la emergencia, se demostraron insuficientes en términos de alcance y eficacia.

Los periodos de confinamiento afectaron gravemente a los procesos de acogida e integración de las PSBPI. La inserción laboral se vio perjudicada por el parón de la actividad económica, la suspensión de las prácticas y el bloqueo de los trámites. La calidad de los servicios indispensables, como la atención psicológica, se vio dañada por la imposibilidad de realizar estos servicios presencialmente. De la misma manera, se vieron perjudicados los procesos educativos y de formación. Los centros de acogida y las unidades de vivienda no estaban preparados adecuadamente para garantizar la continuidad de las clases con la transición a la modalidad en línea. Los menores fueron uno de los colectivos más afectados; pero también lo fueron las personas adultas que, por ejemplo, no pudieron avanzar con el aprendizaje del idioma. Para solucionar los problemas relativos a la brecha digital, las entidades tuvieron que pasar por un complejo reajuste logístico y organizativo que causó retrasos y dificultades en la provisión de servicios. La escasez de recursos y medios tecnológicos afectó también el éxito de las campañas de vacunación entre la población migrada, a pesar de ser incluida en la estrategia nacional española.

El SAISAR se desarrolla sobre todo en centros pequeños, que representan aproximadamente el 80% de su capacidad. Si bien es cierto que este tipo de estructuras permitieron limitar los brotes dentro del sistema, también lo es que su modelo descentralizado hizo más ardua la provisión de servicios. En este sentido, como han puesto en evidencia Pumares, Ríos Martín y López-Mora (2021), los modelos de acogida centralizados (que reúnen en el mismo centro las unidades de vivienda y el personal de la entidad) se demostraron más eficaces a la hora de asegurar continuidad en las prestaciones y mejores estándares de acogida.

Al levantarse el confinamiento y con la gradual recuperación de la movilidad en el país, la situación mejoró significativamente. Por un lado, porque las entidades habían tenido tiempo de ajustar su acción al nuevo contexto. Por otro, porque la presión sobre el sistema había rebajado notablemente por la disminución de las solicitudes.

En la etapa posconfinamiento se presentaron otros tipos de problemas. Entre ellos cabe remarcar los que sufrieron las personas cuyos permisos de residencia y trabajo habían caducado (aunque prorrogados) durante el estado de alarma. Las dificultades para ver reconocidos sus documentos en los trámites administrativos significaron para muchas de estas personas no poder acceder a derechos y servicios básicos, en el ámbito laboral, por ejemplo, pero también en el sistema sanitario.

El colapso de la acogida en las Islas Canarias

Durante el 2020 y el 2021, las Islas Canarias fueron el escenario de una grave crisis de acogida. Las causas tienen que ver, por un lado, con el aumento exponencial de las llegadas a la región³ y, por otro, con las carencias de los recursos de acogida y de atención humanitarias en las islas.

Las respuestas iniciales por parte de las administraciones (tanto locales, como nacionales) fueron improvisadas y dictadas por la emergencia, e incluyeron la creación de nuevos campamentos, así como la utilización de estructuras existentes, como hoteles, centros de internamiento de extranjeros (CIE), o edificios ministeriales.

En diciembre de 2020, el Consejo de ministros aprobó el Plan Canarias, un conjunto de medidas destinadas a mejorar la capacidad del sistema en las Islas Canarias, dotado de un presupuesto de 84 millones de euros (provenientes del Fondo EMAS y del Fondo de Recuperación de la UE). El Plan Canarias incluía medidas de carácter provisional (*i. e.*, 7.000 plazas de emergencia en carpas y hoteles) y soluciones a largo plazo (*i. e.*, 6.450 plazas estables en centros y edificios gubernamentales). El Plan contaba también con la ayuda de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), con quien el Gobierno definió un plan operativo específico para la acogida en la región, así como con la participación de diferentes oenegés que, desde finales de 2020, abrieron varias instalaciones en la zona, financiadas por el mismo plan.

El alcance de la respuesta institucional no estuvo a la altura del reto humanitario. La instalación en el muelle de Arguineguín, creada en agosto de 2020 para acoger temporalmente a 400 personas, acabó acogiendo a 2.600. A lo largo de 2021, diferentes organizaciones internacionales, oenegés y el Defensor del Pueblo denunciaron numerosas violaciones de derechos humanos, apuntando a las carencias del sistema de acogida, que no había sido capaz de garantizar el acceso a los procedimientos de asilo (p. ej., falta de asistencia jurídica), ni condiciones de acogida adecuadas (p. ej., asistencia legal, herramientas para detectar casos vulnerables) (ACCEM 2022).

Asimismo, en febrero de 2021, durante una audiencia en el Senado, diferentes entidades del tercer sector y organizaciones internacionales (p. ej., CEAR, Cruz Roja Española y la OIM) pidieron la activación de mecanismos de reubicación entre las comunidades autónomas. Preocupaba sobre todo la situación de los perfiles más

³ Desde finales de 2019, las Canarias se habían convertido en uno de los principales puertos de entrada a España, tras el cierre de las rutas centrales y occidentales del Mediterráneo. Según los datos del Ministerio del Interior más de la mitad de las llegadas por mar a España se concentraron en este territorio, tanto en 2020 (22.316 de 42.097 totales) como en 2021 (23.271 de 41.945 totales).

vulnerables, como los menores no acompañados. A lo largo de ese mismo año, se realizaron diferentes traslados a la península. No obstante, no fueron suficientes para resolver la situación: a finales de 2021 alrededor de 2.500 menores migrados no acompañados siguen bajo la protección del Gobierno canario.

Ceuta: las consecuencias humanitarias de la crisis geopolítica entre España y Marruecos

Entre el 17 y el 18 de mayo de 2021, más de 12.000 personas atravesaron la frontera entre Marruecos y España, entrando en la ciudad de Ceuta. Entre ellas, más de 1.000 menores. Los expertos atribuyeron la entrada a la inacción de las fuerzas fronterizas marroquíes y la interpretaron como la respuesta del Gobierno de Rabat a la posición española sobre el Sáhara Occidental.

Las consecuencias humanitarias de la crisis migratoria en Ceuta fueron dramáticas. Cuatro días después, el Gobierno confirmaba la devolución de 7.000 personas. Varias ONGs y asociaciones para la defensa de los derechos humanos denunciaron la falta de asistencia jurídica y que las devoluciones llevadas a cabo se habían realizado sin comprobar previamente que dichas personas pudieran necesitar protección internacional. En el mismo mes de mayo, la Fiscalía abrió una investigación para averiguar si se produjeron posibles devoluciones en caliente de menores. A finales de noviembre dicha investigación fue archivada por la imposibilidad de determinar la edad de las personas devueltas y la identidad de los militares que participaron en las operaciones.

En agosto, el Ministerio del Interior, en colaboración con la Delegación de Ceuta, empezó la devolución de menores no acompañados que habían llegado durante la crisis de mayo. La operación se concretaba en el marco de un acuerdo de colaboración con Marruecos, que preveía que 700 niños fueran trasladados a un centro en la ciudad de Tetuán (Marruecos) a la espera de reunirse con sus familias. El Defensor del Pueblo, Amnistía Internacional, Save the Children y otras organizaciones interesadas denunciaron el acuerdo, pidiendo al Gobierno que detuviera esas devoluciones.

La acogida de menores no acompañados representó el aspecto más crítico de la crisis migratoria de Ceuta. El Gobierno de la Ciudad Autónoma de Ceuta habilitó pabellones para la recepción de niños que llegaron solos, y se firmaron varios acuerdos con las comunidades autónomas para reubicarlos en otras instalaciones en la península. Estos mecanismos de solidaridad contaban con un fondo adicional del Gobierno de 5 millones de euros.

Las medidas y los recursos dedicados, sin embargo, quedaron lejos de cumplir las necesidades de los menores. En verano de 2021, el Fiscal de Menores de Ceuta, así como diferentes ONGs (Maakum, ELIN y No Name Kitchen) denunciaron las

condiciones insostenibles de infravivienda que sufrían los menores en los pabellones y en las naves en que seguían ubicados, así como la falta de servicios básicos.

La Operación Antígona: una respuesta de éxito a la crisis en Afganistán en verano de 2021

A mediados de agosto de 2021, tras la retirada de las tropas estadounidenses y la vuelta al poder de los talibanes, en Afganistán estalló una dramática crisis política. Desde entonces hasta finales de 2021, más de medio millón de personas fueron desplazadas internamente, mientras otras 150.000 dejaron el país en búsqueda de protección internacional.

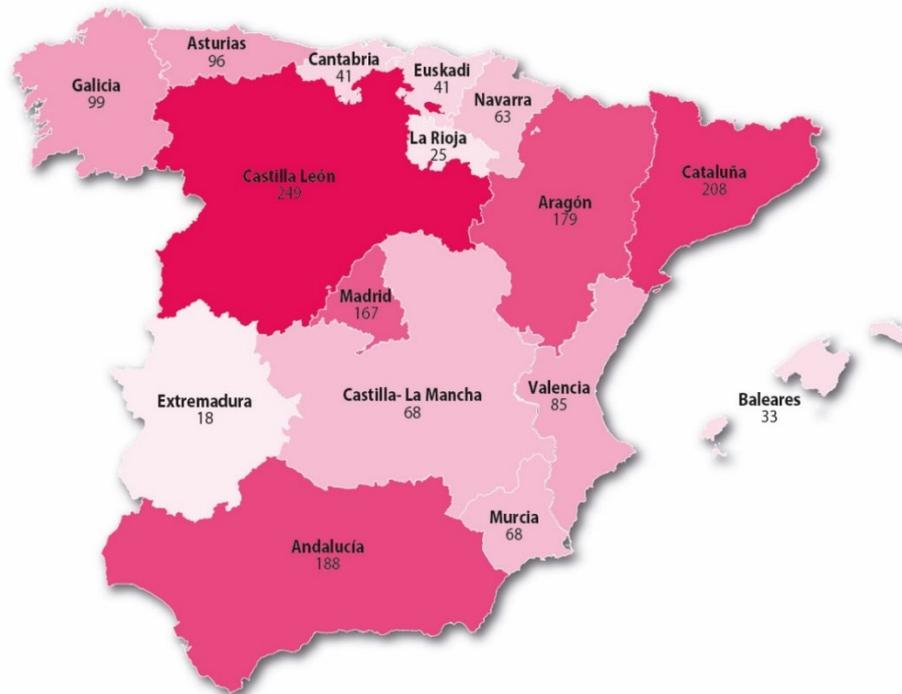
El Gobierno español puso en marcha un plan específico para la evacuación del contingente de colaboradores españoles, gestionado por diferentes ministerios en colaboración con la Unidad Militar de Emergencia (UME) y el conjunto de entidades del sistema de acogida. La Operación Antígona, como fue denominado el plan, seguía un enfoque global que aseguraba protección y asistencia durante todo el proceso migratorio: el traslado en aviones, la primera acogida y, finalmente, la inclusión en el SAISAR.

En la base militar española de Torrejón, la UME construyó en tiempo récord unas instalaciones para alojar y atender a la población refugiada que llegaba en avión. Durante el despliegue de la operación, se duplicó el espacio de hangar y se elevó a 1.000 personas la capacidad de acogida. El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones desplegó un equipo de 71 personas que, junto a otro equipo de apoyo, trabajaban en la misma base.

En menos de dos semanas se atendieron 2.181 personas (420 familias) que llegaron a España en diecisiete aviones. Al contingente de colaboradores españoles inicialmente previsto (1.645 personas), se sumó la atención a colaboradores del Servicio Exterior de la Unión Europea, Estados Unidos, Portugal y de la OTAN (458 personas), que posteriormente fueron dirigidas a sus respectivos países.

Tras la acogida temporal en la base militar de Torrejón (de un máximo de 72 horas), 320 familias fueron derivadas a instalaciones del sistema de acogida, con un total de 1.700 plazas distribuidas en todo el territorio nacional. Castilla y León fue la región que acogió más personas (249), seguida por Cataluña (208), Andalucía (188), Aragón (179) y la Comunidad de Madrid (179).

Figura 3.3 – Operación Antígona: personas asignadas a la red estatal del MISSM en cada CA



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

En nueve días se consiguieron evacuar a más de 2.000 personas, darles primera acogida y tramitar su incorporación en el sistema de acogida. Por el alcance de los recursos movilizados, los mecanismos de coordinación implementados, la eficacia de las acciones llevadas a cabo y los tiempos de reacción, la Operación Antígona representó sin duda un ejemplo de éxito del sistema de asilo español. Asimismo, estos resultados plantean interrogantes sobre el pasado y el futuro del sistema de asilo: ¿por qué no fue posible llevar a cabo respuestas similares ante otras crisis humanitarias en el pasado? Y ¿hasta qué punto será posible repetir acciones tan exitosas en el futuro?

Los principales cambios políticos e institucionales en el SAISAR durante 2020 y 2021

Más allá de las acciones llevadas a cabo para hacer frente a la crisis sanitaria del COVID-19 y responder a las emergencias humanitarias en Ceuta, Afganistán y en las Islas Canarias, durante el bienio 2020-2021 hubo otros importantes cambios políticos e institucionales en el sistema de asilo español.

El primero concierne a la reducción de los tiempos de resolución de las demandas de asilo. Esta agilización de los trámites se explica, por un lado, en base a la disminución de las nuevas solicitudes de asilo. Por el otro, debe entenderse como

el resultado del potenciamiento de la capacidad de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) en términos presupuestarios y de personal. Ya en julio de 2018, a través de una oferta de empleo público extraordinaria (Real Decreto-ley 6/2018), el Gobierno había multiplicado por cinco la plantilla de la OAR. Asimismo, se ha ampliado su capacidad presupuestaria, que ha pasado de los 6,4 millones de euros en 2019 a los casi 13 millones en 2021⁴. Los retrasos en la tramitación de los procedimientos habían representado unos de los problemas principales del sistema de asilo español: la incertidumbre acerca de la resolución mantenía a las personas solicitantes en una situación de constante inseguridad. En este sentido, la agilización de los trámites ha representado un avance significativo. Dicho esto, el trabajo de campo apunta también consecuencias negativas. Vista la alta tasa de resoluciones desfavorables (71% en 2021), la aceleración de los procedimientos ha significado, en la práctica, la exclusión social para muchas personas que, teniendo que salir del SAISAR, se han encontrado en una situación de desamparo y extrema vulnerabilidad.

En lo que refiere al marco de políticas, el cambio más relevante fue introducido por dos Instrucciones (diciembre 2020 y abril 2021) con las que la Secretaría de Estado de Migraciones modificaba el Manual de gestión y replanteaba el itinerario de integración dentro del sistema de acogida. Con el objetivo de racionalizar dicho sistema y alinear los tiempos de la primera fase a los tiempos de los procedimientos, se modificaron los requisitos de acceso a la segunda fase, restringiéndola a los usuarios que habían obtenido protección internacional⁵. Antes del 1 de enero de 2021, fecha en que se hacía efectivo el cambio normativo, transcurridos los 6 meses en primera fase, los usuarios eran derivados a la segunda fase para continuar su itinerario de integración. A partir de ese momento, sin embargo, las personas con un procedimiento de asilo aún pendiente de resolver quedaban en espera en la primera fase.

Este cambio normativo introduce un cambio fundamental en el sistema de asilo español y marca el fin de la excepcionalidad española en el contexto europeo, habiendo sido hasta la fecha el único país que no discriminaba entre la condición de solicitante y la de beneficiario de protección internacional.

⁴ Datos disponibles en el portal institucional del Ministerio de Hacienda y Función Pública: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Presupuestos%20Generales%20del%20Estado/Paginas/Presupuestos.aspx>.

⁵ La Instrucción 6/2020 respondía también a las recomendaciones de la EASO de priorizar la condición de beneficiario respecto a la de solicitante, y de favorecer el apoyo en especie respecto a las ayudas económicas. A partir de diciembre de 2020, la EASO empezó un plan operativo para apoyar a las autoridades españolas en el desarrollo de un nuevo modelo de acogida para PSBPI.

Aún es pronto para poder valorar empíricamente las implicaciones de este cambio normativo. Por una parte, es razonable asumir que los nuevos requisitos permitirán una optimización de la segunda fase del itinerario y, por ende, mejores prestaciones y servicios para las personas beneficiarias que accedan a ella. Por otra parte, es razonable imaginar que esta mejora será, inevitablemente, «a costa de» la autonomía de los solicitantes que proseguirán el itinerario en primera fase. Estas personas inevitablemente perderán esa etapa clave del proceso de integración, que es la preparación a la autonomía.

A corto plazo, cabe destacar que las instrucciones de la Secretaría de Estado de Migraciones llegaban en un momento especialmente crítico del sistema de acogida. Como han puesto en evidencia Pumares, Ríos-Marín y López-Mora (2021) en su análisis del contexto Almeriense: «la coincidencia del proceso de agilización de solicitudes con la irrupción del COVID-19 ha hecho que las consecuencias [de este cambio] sean mucho más dramáticas. Personas que habían estado acogidas durante el confinamiento, encerradas, recibiendo unos servicios limitados por la situación, poco después se quedaron fuera en un contexto de particular vulnerabilidad sin haber recibido las herramientas necesarias para iniciar su autonomía. Antes, con todos sus defectos, la lentitud administrativa casi garantizaba a las personas acogidas una estancia prolongada que les permitía beneficiarse de la mayor parte del programa y, aunque la resolución saliera finalmente negativa, engancharse rápidamente en el procedimiento de arraigo; ahora se van a ver abocadas a una pronta salida y con un largo camino por delante hacia el arraigo. Parece que la situación de pandemia se ha aprovechado más para dar salida al colapso de expedientes, sin valorar adecuadamente, o sin tener en cuenta, su repercusión en los procesos de autonomía e integración de las personas y familias acogidas en plena crisis sanitaria.»

Con respecto al marco jurídico, cabe señalar la consulta pública lanzada por el Gobierno en abril de 2021 para la adopción de una ley sobre la trata. La iniciativa, centrada en la explotación sexual de mujeres y niñas, parte del reconocimiento de la necesidad de dotar el ordenamiento jurídico español de un marco coherente y específico en la materia, solventando la actual dispersión normativa y la presencia de lagunas, con el objetivo de ganar efectividad en la prevención de la trata y la protección a las víctimas.

Finalmente, siempre con relación al marco normativo, cabe destacar dos importantes decisiones del Tribunal Supremo en materia de asilo. En la primera, confirmada en tres sentencias sucesivas (julio de 2020, y febrero y abril de 2021), el Tribunal Supremo reconocía explícitamente el derecho a la libre circulación en todo el territorio nacional de las personas que solicitaban asilo en Ceuta y Melilla.

Asimismo, el Supremo declaraba ilegales las prácticas administrativas que les impedían desplazarse a la península una vez formalizada su demanda de protección internacional. Los efectos de estas sentencias empezaron a notarse a finales de 2021 con los primeros traslados a la península de solicitantes provenientes de Ceuta y Melilla.

La segunda se refiere al reconocimiento del acceso al derecho de asilo en el extranjero. En concreto, en esta sentencia histórica de octubre de 2020, el Tribunal Supremo aclaraba que la falta de reglamento de la Ley de asilo no impide el derecho a solicitar protección internacional en las embajadas y los consulados españoles. Por ello, los embajadores y cónsules tienen el deber de evaluar si la integridad del solicitante está en riesgo, en cuyo caso la persona debe ser trasladada a España. A diferencia del caso anterior, los efectos de esta decisión aún no se han apreciado en la práctica. A más de un año desde la sentencia del Supremo, no hay noticia de solicitudes de protección internacional registradas y tramitadas en las embajadas y los consulados.

Finalmente, hay que destacar el avance del proceso de reforma del sistema de asilo español. La iniciativa se planteó en 2018 a raíz de una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (STSJ M 369/2018) que abría la puerta a una posible reestructuración de las convocatorias que financian las plazas de acogida de las entidades y que, indirectamente, reconocía un rol más central a las comunidades autónomas dentro del SAISAR. En estos últimos 3 años, también a la luz de las nuevas emergencias humanitarias, el marco de reflexión se ha ampliado a otros actores y *stakeholders* en el campo del asilo. Entre ellos, está jugando un papel clave la Agencia de Asilo de la Unión Europea (AAUE, antes EASO) que, a partir de septiembre de 2020, está apoyando al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en la evaluación del sistema de asilo y en la definición de un plan operativo para su revisión y mejora en línea con las normas europeas.

3.3 El estado del SAISAR a finales de 2021

La Figura 3.4 resume los resultados de la ronda de evaluación NIEM para 2021. Las puntuaciones son prácticamente idénticas a las de 2019. Incluso respecto a cada una de las dimensiones de análisis abordadas, los datos de 2021 confirman las tendencias observadas en 2019: a pesar de un marco jurídico abierto y favorable, el sistema de asilo español es, en la práctica, incapaz de garantizar estándares de acogida e integración que respondan a las necesidades de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional.

Figura 3.4 - Evaluación de las fases del ciclo de las políticas por área de políticas del SAISAR en 2021 (y variación respecto al 2019).⁶

	Marco jurídico		Marco de políticas		Implementación	
Residencia	70,0	0,0	83,5	-16,5	n/d	n/d
Reunificación familiar	72,9	0,0	62,5	0,0	n/d	n/d
Acceso a la nacionalidad	47,5	0,0	60,0	0,0	n/d	n/d
Integración legal	63,5	0,0	68,7	-5,5	n/d	n/d
Vivienda	83,3	0,0	35,0	0,0	44,3	0,0
Empleo	93,3	0,0	33,3	-5,5	44,3	0,0
Formación profesional	100,0	0,0	43,4	0,0	44,3	0,0
Sanidad	100,0	0,0	66,6	0,0	11,0	0,0
Seguridad social	75,0	0,0	76,7	0,0	44,3	0,0
Educación	100,0	0,0	20,0	0,0	44,3	0,0
Integración socioeconómica	91,9	0,0	45,8	-0,9	38,8	0,0
Idioma y Orientación social	100,0	0,0	90,0	0,0	n/d	n/d
Lazos sociales e integración cívica	n/d	n/d	50,0	0,0	10,0	0,0
Integración sociocultural	100,0	0,0	70,0	0,0	10,0	0,0
Mainstreaming	n/d	n/d	n/d	n/d	33,3	0,0
Total (promedio)	82,6	0,0	56,5	-1,8	34,5	0,0

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del proyecto NIEM.

El marco jurídico

La alta puntuación del marco jurídico (82,6) apunta a los factores mencionados anteriormente. Este alto score, sin embargo, esconde problemas de obsolescencia. A pesar de su apertura y amplitud en términos de derechos reconocidos, la Ley de asilo es del año 2009. Esto significa que el marco normativo que regula el asilo y la acogida en España todavía tiene que incorporar importantes directivas europeas, como la de «cualificación» (Directiva 2011/95/EU), que define los criterios comunes para la identificación de las personas necesitadas de protección internacional y las prestaciones que se les deben garantizar; la directiva sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (Directiva 2013/32/UE), y la directiva por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (Directiva 2013/33/UE). Esta última introduce elementos clave para asegurar estándares mínimos de acogida, y limitar los márgenes de discrecionalidad dentro y entre los estados miembros. La falta de trasposición al marco normativo nacional se traduce en una serie de problemáticas para los solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Como se detalla en el siguiente capítulo, un ejemplo claro se observa en el caso de las personas que son

⁶ Cada fase tiene dos columnas. La primera contiene las puntuaciones del 2021. La segunda muestra las diferencias entre las puntuaciones de 2021 y las de 2019.

expulsadas del sistema de acogida⁷. En ausencia de una base legal y de criterios específicos, a menudo estas personas acaban encontrándose en situación de desamparo absoluto, con sus necesidades básicas desatendidas.

Aparte de estos problemas de fondo del marco normativo, cabe destacar problemas específicos relativos al acceso a la nacionalidad (47,5). En efecto, valorado en base a los estándares internacionales en materia de integración, el sistema de normas que regula la naturalización de las personas refugiadas en España resulta arduo y apretado: por un lado, a causa del tiempo de residencia requerido (5 años) y, por otro, debido a la vinculación a la aprobación de exámenes de castellano y de integración cívica (Ley 19/2015).

El marco de políticas

En cuanto al marco ejecutivo (56,5), el itinerario de integración sigue demostrándose demasiado rígido. El momento más crítico es la transición entre la primera y la segunda fase, cuando el grado de autonomía previsto difícilmente es alcanzado en la práctica. Este problema afecta a la lógica de fondo del itinerario, que prevé que la persona, tras 18 meses dentro del sistema, haya conseguido un empleo, una vivienda, cierto dominio del idioma y pueda afrontar las siguientes etapas de integración con plena autonomía. Este planteamiento choca frecuentemente con la realidad: con altas tasas de desempleo, contratos precarios y precios de alquiler extremadamente altos (especialmente en las grandes ciudades, donde se concentran la mayoría de las personas solicitantes de asilo), las posibilidades de alcanzar una autonomía efectiva son reducidas. Para muchas personas, entonces, la conclusión del itinerario se traduce en exclusión socioeconómica.

En buena medida, los problemas del marco de políticas derivan de la falta de un reglamento, condición *sine qua non* para asegurar la eficacia del sistema de acogida. Esta laguna operativa, que impide la aplicación correcta del marco jurídico fijado por la Ley de asilo, no solo limita a las PSBPI en el ejercicio de sus derechos, sino que impide garantizar estándares mínimos de acogida homogéneos en todo el territorio. En ausencia de una herramienta ejecutiva de referencia, la oferta de servicios de integración varía en función del contexto, con el resultado de que los usuarios viven experiencias de integración diferentes, dependiendo de la plaza que se les asigne.

⁷ Las causas de reducción o pérdida de las condiciones materiales de acogida están especificadas en el apartado C5 del Manual de Gestión (p. 14).

A estos problemas, se suman limitaciones específicas en las distintas áreas de políticas. En lo que refiere a la inserción laboral (33,3), por ejemplo, los trámites relativos a las tasas, los plazos de solicitud, y las pruebas de admisión, a menudo dificultan la obtención de la documentación necesaria para acceder a los cursos de formación, complicando el proceso de inserción laboral de las PSBPI. A estos obstáculos se añaden, con frecuencia, problemas específicos para el reconocimiento de los diplomas y de los títulos de estudios, con tiempos de espera que van de 9 meses a 2 años (ACCEM 2022).

Los problemas que han afectado a las administraciones públicas durante la pandemia han agravado esta situación. En 2021, por ejemplo, ya terminado el periodo de prórroga excepcional, el trabajo de campo ha identificado más complicaciones a la hora de obtener la documentación necesaria para renovar el permiso de residencia (-16,5). También en el área de sanidad (66,6), se han observado barreras administrativas, como los retrasos para la adquisición de los documentos identificativos que dan acceso al sistema de salud. Excepto para las solicitudes presentadas en contadas provincias, el otorgamiento de dicha documentación puede tardar varios meses.

La fase de implementación

Como en 2019, las limitaciones principales del sistema de acogida se encuentran en la fase de implementación (34,5). Ante todo, el sistema resulta limitado en cuanto a recursos. En términos de plazas, dotación presupuestaria y personal, la capacidad del SAISAR ha ido aumentando a lo largo de los dos últimos años. Sin embargo, lo ha hecho a trompicones, partiendo de una perspectiva basada en la emergencia y, sobre todo, sin ajustarse adecuadamente al incremento de la demanda.

Esta falta de estructuras y recursos resulta especialmente crítica en algunos ámbitos clave de la integración, como el de la vivienda (44,3). Esto, a menudo, se traduce en una situación de calle para muchas personas solicitantes, como ha denunciado el Defensor del Pueblo en su informe anual de 2021.

Otro aspecto crítico en el acceso a la vivienda concierne al tránsito entre fases, cuando la persona deja el dispositivo de acogida. A este respecto, el análisis NIEM corrobora todo cuanto ponen de relieve otros estudios (Ribera-Almandoz *et al.*, 2020): la exigua disponibilidad de viviendas públicas y las escasas ayudas previstas por el sistema (comparadas con los altos precios de los alquileres) convierten el acceso a la vivienda en uno de los problemas cruciales para la integración de las PSBPI.

En el área de la sanidad (11,0), cabe destacar la ausencia de estructuras especializadas para las víctimas de violaciones y abusos. Esta cuestión resulta especialmente relevante en Ceuta y Melilla. En estas ciudades, las personas solicitantes no tienen otra opción que la acogida en un Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI). La falta de protocolos específicos, unido a una estancia que suele ser prolongada, tiene graves consecuencias para la salud mental de las personas más vulnerables. La escasez de recursos en estos centros es un problema que va más allá del ámbito sanitario. Los CETI no están equipados como el resto de las instalaciones del sistema de acogida y, para poder beneficiarse de las ayudas y de los servicios que les corresponden, las personas que solicitan asilo en Ceuta y Melilla tienen que esperar el traslado a la península.

Esto apunta a otra cuestión relativa al desajuste entre oferta y demanda, pero de tipo cualitativo. La carencia de personal cualificado y la falta de formación específica impide que la atención individualizada establecida por ley se concrete en un servicio eficaz y al alcance de todas las personas que lo necesitan. Estas limitaciones afectan de manera generalizada, aunque variable, en el conjunto de áreas de políticas analizadas. El personal responsable de realizar las entrevistas para la formalización de la demanda de asilo, por ejemplo, procede principalmente de la Policía Nacional y, en la mayoría de los casos, carece de formación específica para atender a una persona que ha huido de una situación extrema de peligro. En el ámbito de la integración sociocultural (10,0), para mencionar otro ejemplo significativo, es frecuente encontrar que las clases de idioma son impartidas por voluntarios sin la formación adecuada o subcontratadas a academias externas donde es más difícil hacer un seguimiento de la calidad de la docencia.

Problemas de fondo del SAISAR

Más allá de los límites específicos que afectan a cada fase del sistema de acogida, es el mismo modelo de gobernanza el que lleva al sistema a presentar faltas estructurales. El modelo de colaboración público-privado que se desarrolla verticalmente entre la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional y Temporal y el conjunto de entidades sigue dejando fuera del tablero de acción a actores institucionales clave para la acogida y la integración. Las iniciativas de colaboración entre diferentes actores que han tomado forma en estos últimos años (p. ej., el proyecto de patrocinio comunitario Auzolana, en el País Vasco) han resultado efímeras; el SAISAR sigue falto de coordinación y planificación estables entre todas las partes interesadas, incluyendo la sociedad civil. Las administraciones regionales y locales han intentado adaptarse a dicha situación: por un lado, implementando acciones complementarias dirigidas a atender las personas que quedaban excluidas del

SAISAR; por otro, adaptando la capacidad de sus servicios sociales, como aquellos para las personas sin hogar.

Los defectos del modelo atañen también a los mecanismos de financiación. El carácter anual de las subvenciones que financian el trabajo de las entidades imposibilita una correcta planificación a largo plazo, condición imprescindible para garantizar un proceso de integración válido y eficaz. Además, el hecho de que las convocatorias sean dirigidas a entidades de ámbito estatal (con presencia en dos o más comunidades autónomas) priva al sistema de las contribuciones de entidades regionales y locales, bien implantadas y con experiencia específica en su territorio.

La lógica binaria de «todo o nada», que regula el acceso y la provisión de servicios, representa otro problema de fondo del sistema de acogida. Las personas solicitantes solo tienen dos alternativas: o entran plenamente o quedan excluidas. Si bien esta lógica responde a la voluntad de priorizar las personas más necesitadas, se demuestra demasiado rígida frente a perfiles de solicitantes muy heterogéneos, generando dinámicas perversas que fuerzan a las personas solicitantes a elegir entre sus recursos (p. ej., derivados de su red de contactos) y los que les ofrece el sistema, sin margen para compaginarlos.

Finalmente, otro límite estructural concierne a la falta de un enfoque basado en la evidencia empírica. Esto se concreta en la escasez de mecanismos de seguimiento y evaluación (más allá del control presupuestario). En pocas palabras, sin estas herramientas es difícil para el *policymaker* conocer hasta qué punto su trabajo en términos de acogida e integración alcanza los objetivos preestablecidos. La falta de datos y de evidencias empíricas (tanto cuantitativas, como cualitativas) sobre el estado del sistema, sus puntos fuertes y débiles, el grado de eficiencia de sus procesos y el impacto de las acciones llevadas a cabo, impiden la mejora del modelo de gobernanza y su ajuste a las necesidades de las PSBPI.

3.4 Conclusiones

El proyecto NIEM ha seguido la evolución del sistema de acogida español desde 2017. Desde entonces el SAISAR ha atravesado cambios sustanciales para adaptarse al aumento de las solicitudes de asilo. Este proceso de transformación y ajuste ha sido marcado por la emergencia: tanto por la naturaleza de los retos a los que se ha enfrentado el sistema —como las recientes crisis en Ceuta y en las Islas Canarias— como por el enfoque que ha guiado el *policymaker* a lo largo de estos años. La evolución del sistema de acogida ha ido a trompicones, marcada por tandas de convocatorias apresuradas que han ido externalizando la responsabilidad de la acogida hacia el sector privado de las entidades.

Transcurridos 5 años, es aún más evidente la necesidad de un cambio de enfoque. Las nuevas dinámicas migratorias llaman a un enfoque a medio-largo plazo que reconozca la migración, y su componente relativo a la protección internacional, como dimensiones estructurales de la sociedad española.

Asimismo, es evidente la necesidad de un marco normativo actualizado, eficaz y orgánico, que cuente con un desarrollo reglamentario y que sea capaz de enlazar la integración de solicitantes de asilo y beneficiarios de protección internacional dentro del marco más amplio de políticas públicas y de aquellas dedicadas a la integración. Un modelo de gobernanza de la acogida eficaz y ajustado a las necesidades de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional pasa inevitablemente por la inclusión de actores regionales y municipales, por un marco de cooperación y planificación más extenso que permita el desarrollo de sinergias tanto entre los varios niveles administrativos como entre el sector público y privado, y que sea capaz de canalizar la solidaridad demostrada por la sociedad española. El éxito de dicho modelo radica ante todo en su sostenibilidad económica. A este respecto, deberían plantearse nuevos mecanismos de financiación, concertados y con un horizonte temporal ampliado, que garanticen proyectos más viables y a la vez más ambiciosos. De igual forma, pasa necesariamente por la adopción de dispositivos de seguimiento y control basados en la evidencia empírica, para proteger las fortalezas del SAISAR y zanjar sus debilidades.

Referencias

ACCEM, (2022). AIDA Country Report: Spain, AIDA/ECRE. Disponible en:

<https://www.accem.es/informe-aida-country-report-spain-actualizacion-2021/>

Defensor del Pueblo, (2021). Informe anual 2021. “Resumen de las actuaciones realizadas en 2020. Volumen I – Informe de gestión, mayo de 2021”. Disponible en:

https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2021/05/Informe_anual_2020-1.pdf

Pumares, Pablo; Ríos-Marín, Alexandra M^a y López-Mora, Clara. «La irrupción de la COVID-19 en el sistema de asilo en España: Almería como caso de estudio». Revista CIDOB d’Afers Internacionals, n.º 129 (diciembre de 2021), p. 203-225. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.129.3.203

Ribera-Almandoz, O., Garcés-Mascareñas, B. y Delclós, C. (2020). «Casa nostra, casa vostra? Condicions i trajectòries d’accés a l’habitatge de sol·licitants d’asil i refugiats a Catalunya». *Monografías CIDOB* n.º. 77. ISBN: 978-84-92511-81-5.

4. Refugiados LGTBI: experiencias y procesos de integración desde una perspectiva interseccional y multidimensional

Berta Güell

4.1 Introducción

Las solicitudes de asilo del colectivo LGTBI en España están aumentando progresivamente. Así lo confirman las entidades dedicadas al asilo y los primeros datos públicos que desglosan los motivos de persecución. Hoy en día, la persecución por orientación sexual e identidad de género (OSIG) constituye la tercera causa más numerosa (16%), después de los motivos políticos (33%) y de género (31%) (OAR, 2021). El hecho de contar con un marco político y legal que reconoce esta diversidad de forma más exhaustiva que otros países europeos es uno de los motivos que atrae este flujo migratorio forzoso. No obstante, varios estudios indican que el sistema de asilo español no está suficientemente preparado para atender las personas LGTBI y funciona desde una serie de prejuicios cis-heteronormativos que las discriminan respecto al prototipo de hombre heterosexual europeo que inspiró la Convención de Ginebra en 1951 (Güell, 2020; Peña, 2019; ACCEM, 2019). Asimismo, el aumento de agresiones y delitos de odio contra personas LGTBI⁸ indican la existencia de una LGTBI-fobia que sigue operando una vez se instalan en la sociedad de recepción.

Ante dicha realidad, esta investigación se centra en evaluar los procedimientos de asilo y los procesos de integración dentro y fuera del sistema de acogida, e identificar potenciales deficiencias en clave de diversidad sexo-genérica, a partir de las experiencias de las personas LGTBI refugiadas. El análisis recoge una doble perspectiva: la multidimensional y la interseccional. La multidimensional permite examinar los procesos de integración en diferentes ámbitos (laboral, educativo, sanitario, etc.) y espacios (pisos de acogida, puestos de trabajo, centros de salud, etc.). La perspectiva interseccional aborda: a) qué impacto tienen los diferentes ejes de desigualdad en los procesos de integración y en las experiencias vividas en términos de opresión y privilegio (nivel micro), y b) hasta qué punto las entidades y organizaciones que forman parte del sistema de acogida y las que operan fuera de él son sensibles a las cuestiones de asilo LGTBI, atendiendo al cruce de los motivos OSIG con otros ejes de discriminación (nivel meso).

Para ello, este capítulo analiza, en primer lugar, los motivos de persecución y procesos de llegada a España. A continuación, se examinan las experiencias en el acceso a los procedimientos de asilo y al SAISAR, y sus procesos de integración fuera del marco institucional. Finalmente, el capítulo termina con algunas

⁸ https://www.eldiario.es/sociedad/paradoja-lgtbi-espana-lider-avances-sociales-escenario-cruelles-agresiones-homofobas_1_8280429.html

recomendaciones para adaptar mejor la recepción y la acogida a las necesidades del colectivo LGTBI.

Para llevar a cabo esta investigación, se hicieron tres entrevistas exploratorias con entidades dedicadas al asilo y el refugio (ACATHI, CEAR y ACCEM) y diecinueve entrevistas presenciales en profundidad a personas LGTBI que residen en las ciudades de Barcelona, Bilbao, Madrid y Málaga durante los meses de junio y julio de 2021. Se trata de una muestra cualitativa con perfiles que difieren en base a tres parámetros:

- a) orientación sexual e identidad de género (once hombres gays, dos lesbianas, cuatro mujeres trans, un hombre trans y un intersexual);
- b) país de origen (cuatro de Venezuela, tres de Colombia, uno de El Salvador, tres de Nicaragua, uno del Perú, uno de Rusia, uno de Marruecos, uno de Argelia y cuatro de Irán), y
- c) situación administrativa (ocho solicitantes de asilo, ocho refugiados, un beneficiario de protección internacional subsidiaria, un beneficiario de protección humanitaria y uno en situación administrativa irregular).

Asimismo, en las entrevistas a solicitantes de asilo, se implementó la técnica de los *relief maps*⁹ (Rodó-Zárate, 2021) con el fin de identificar cómo se entrecruzan los distintos ejes de desigualdad (orientación sexual, identidad de género, edad, origen racial/étnico, clase social y religión) en los espacios y lugares más singulares del proceso migratorio (incluyendo los países de origen y tránsito) y de integración una vez estas personas se asientan en España (p. ej., pisos de acogida, oficinas de policía, espacio público). Esta herramienta ha permitido analizar las experiencias y los procesos de integración desde una mirada interseccional e identificar qué ejes predominan sobre otros más allá de los motivos OSIG.

4.2 Motivos de persecución y procesos de llegada a España

Los motivos de persecución por OSIG se asocian, por un lado, a la denominada *homofobia de estado*; es decir, a la existencia de leyes que criminalizan la homo/transsexualidad y a la violencia ejercida por instituciones y cuerpos de

⁹ Los *relief maps* o ‘mapas de relieves de la experiencia’ son una herramienta metodológica pensada para estudiar las desigualdades sociales con una perspectiva interseccional relacionando tres dimensiones: la social (posiciones o identidades de género, clase social, etnicidad, edad, etc.), la geográfica (lugares de la vida cotidiana) y la psicológica (efectos sobre las emociones). Si bien esta herramienta contempla la anotación de las experiencias en una tabla y luego en un mapa, en esta investigación solo se anotaron los comentarios en una tabla por cuestiones de tiempo y con el fin de simplificar el ejercicio para las personas entrevistadas. Más información sobre la técnica, disponible en: <https://www.reliefmaps.cat/es/about>.

seguridad (ILGA, 2019). Por el otro, hay que destacar la discriminación social ejercida por agentes no estatales de persecución como las pandillas, la comunidad o la familia, con actos de violencia física y simbólica que quedan impunes ante la ausencia de un marco legal robusto (ACCEM, 2020). A este respecto, los relatos de las personas entrevistadas se refieren a intentos de homicidio, amenazas de muerte, *bullying* escolar, insultos, maltrato psicológico, palizas en el espacio público, intentos de matrimonios forzados o despidos laborales; todas ellas, situaciones que impiden poder vivir la diversidad sexoafectiva y de género con normalidad. Además, desde la perspectiva interseccional, hay que tener en cuenta que la persecución por OSIG se intensifica cuando esta se entrecruza con otros ejes de opresión como la religión (p. ej., ser ateo en un país musulmán), la edad (p. ej., ser menor), la discapacidad (p. ej., ser ciego) o el estado de salud (p. ej., ser seropositivo).

Los perfiles de las personas LGTBI solicitantes de asilo varían en función de cómo reivindican su OSIG, e incluyen tanto activistas como perfiles menos politizados, que viven (y reivindican) su sexualidad desde la cotidianidad. Entre aquellos con una amplia exposición pública, la persecución en el país de origen es perpetuada sobre todo por agentes gubernamentales y cuerpos de seguridad. Para el resto, la persecución suele concretarse por agentes no estatales, si bien esto, a menudo, no se contemple en la evaluación de las solicitudes de asilo. Entre la muestra de entrevistados, hay activistas involucrados con la oposición en países con gobiernos autoritarios como Venezuela, Rusia o Nicaragua, y personas que han huido de los ataques de las pandillas en países suramericanos y del Triángulo Norte que predicán una supuesta «ideología de género» con valores fuertemente conservadores.

Antes de llegar a España, algunas personas han pasado por el desplazamiento interno, buscando refugio en otras ciudades o zonas rurales del país de origen (alternativa conocida como *protección interna*). Algunas han pasado por otros países, como Perú o Costa Rica —para los que provienen de países latinoamericanos—, o Turquía —para las personas iraníes—. Una minoría de casos ha podido planificar la huida del país buscando opciones laborales o formativas en el extranjero, si bien la mayoría ha tomado la decisión en contextos de urgencia.

Venir a España (y no a otro país) suele ser una decisión que tiene que ver con el idioma (en el caso latinoamericano), las redes sociales y familiares, y en algún caso, con contactos laborales previos. La idea de España como un país abierto y tolerante con la comunidad LGTBI también está presente en el imaginario de la persona migrante: el matrimonio gay y el reconocimiento de derechos con el amparo de leyes que abordan la discriminación y la violencia contra el colectivo

LGTBI¹⁰ ofrece un escenario de mayor protección que otros países europeos. Asimismo, la presencia de un tejido asociativo rico, movimientos sociales activos y una opinión pública ampliamente favorable (Pew Research Centre, 2020) también contribuyen a alimentar este imaginario, especialmente entre las personas con un mayor capital social y cultural. En el caso de los entrevistados de origen iraní, la primera intención era ir a Estados Unidos, pero con el veto de Trump, entraron en un programa de reasentamiento y fueron enviados a España sin margen de elección.

Las personas entrevistadas llegaron a España entre febrero de 2018 y noviembre de 2020, con lo que unas cuantas se han visto afectadas por la pandemia durante su estancia en el sistema de acogida. El proceso de llegada suele ser difícil, ya que las redes consisten eminentemente en vínculos débiles que no proveen un sustento habitacional o económico a medio o largo plazo. Un tercio de las personas entrevistadas se han encontrado en algún momento en situación de calle y, en ocasiones, desde allí han sido atendidos por alguna entidad que les ha introducido en el sistema de asilo. Mientras que algunos eran conocedores de la opción de pedir asilo (normalmente el perfil activista), otros no lo han sabido hasta pasados unos meses después de haber llegado. Durante este tiempo, se han visto abocados a la irregularidad, el trabajo informal y la emergencia habitacional.

El paso por un dispositivo de emergencia resulta bastante traumático, especialmente si se alarga en el tiempo antes de poder entrar en el SAISAR. El salto repentino a la situación de calle sumado a la irregularidad supone un gran choque con repercusiones emocionales fuertes. Si bien esta situación es común a otros perfiles de solicitantes de asilo (p. ej., ver Ribera *et al.*, 2019), en el caso de las mujeres trans, todavía se agudiza más al ser un espacio inseguro y poco adaptado a sus necesidades, teniendo que convivir con hombres y potenciales episodios de transfobia.

4.3 Procedimientos de asilo

España es uno de los países europeos con la tasa más baja de reconocimiento del estatuto de refugiado (CEAR, 2020a). Si bien no hay datos que puedan confirmar esta tendencia con las personas LGTBI, las entidades apuntan que, a menudo, en la

¹⁰ A nivel autonómico, algunos ejemplos: la reciente Ley 8/2020 de Garantía de Derechos de las Personas Lesbianas, Gais, Trans, Transgénero, Bisexuales e Intersexuales y No Discriminación por Razón de Orientación Sexual e Identidad de Género, de la Comunidad de Cantabria; la Ley 11/2014, para garantizar los derechos de las personas LGTBI y erradicar la homofobia, la bifobia y la transfobia, de ámbito catalán; o la Ley 3/2016, de Protección Integral contra la LGTBI-fobia y la Discriminación por Razón de Orientación Sexual, de la Comunidad de Madrid.

valoración de una solicitud de asilo, suelen pesar más los criterios políticos que discriminan por nacionalidad que las particularidades de cada caso.

De los nueve países cubiertos en este estudio, Marruecos y Argelia cuentan con códigos penales que criminalizan las relaciones sexuales con personas del mismo sexo, e Irán es uno de los seis países del mundo que aplica la pena de muerte (ILGA, 2019) a dichas relaciones. Sin embargo, la sola existencia de estas leyes no es suficiente para otorgar el estatuto de refugiado; se requieren pruebas de su implementación. El resto de los países de origen de las personas entrevistadas reconocen legalmente los actos sexuales consensuales entre personas adultas del mismo sexo. Es más, Colombia, por ejemplo, es uno de los países suramericanos con más avances legislativos en el reconocimiento de derechos LGTBI (ACCEM, 2020). No obstante, este reconocimiento raramente se lleva a la práctica, y las personas LGTBI se pueden ver igualmente inmersas en episodios de persecución y amenazas de muerte, cosa que no se tiene suficientemente en cuenta durante la evaluación de los casos. Como resultado, se da la incongruencia de ignorar el derecho formal cuando éste criminaliza a las minorías sexuales, y se le otorga mucha importancia cuando supuestamente las protege, aunque en la práctica no suceda. Asimismo, a veces se deniegan solicitudes exigiendo que la persona pida protección interna y se desplace a otra región del país, subestimando los múltiples peligros que esto puede implicar.

La evaluación de los procedimientos a menudo se ve afectada por sesgos que derivan de la visión cis-heteronormativa del asilo (Peña, 2019). La valoración de la credibilidad de una demanda de protección internacional, por ejemplo, está sujeta a una concepción lineal de los relatos que asume que la autoidentificación como persona LGTBI se produzca «automáticamente» y se revele sin miedos ni traumas ante cuerpos de policía que podrían ser los análogos agentes persecutores en el país de origen (Güell, 2020). En términos generales, es el propio sistema de asilo que induce a los solicitantes a tener que mostrarse vulnerables para ser creídos (Gabrielli *et al.*, 2021). En el caso LGTBI, tal y como relatan algunas personas entrevistadas, esto se refleja en el «tener que demostrar que son gais». Además, las entrevistas con la policía se producen en espacios no seguros y poco íntimos, cosa que no favorece un clima de confianza a la hora de relatar hechos traumáticos y dolorosos.

«Me guardé algunas cosas, tenía mucha gente alrededor. El espacio debería ser más personal, se escucha todo, incluso a veces se desconcentran, era incómodo.»

Mujer lesbiana centroamericana beneficiaria de protección internacional

«De entrada eres una mentirosa y vienes a aprovecharte del sistema [...] te sientes una criminal solo estando en la fila. Tenía mucho miedo, estaba temblando.»

Mujer transexual suramericana solicitante de asilo

Para las personas que han huido junto a sus parejas, otro motivo de inseguridad es que la pareja no puede acompañarle en la entrevista. A veces van acompañados del abogado/a y en muchas ocasiones van solos/as. Esto, en parte, tiene que ver con la falta de recursos y la sobrecarga de los profesionales de muchas entidades dedicadas al asilo, en un sistema basado en un alto grado de externalización y una elevada precariedad en su gestión, algo que impide un mayor acompañamiento a los/las solicitantes (Garcés-Mascareñas y Pasetti, 2019). Sin embargo, también hay personas que afirman haberse sentido acogidas por la policía, y agradecen que se les haya preguntado por el pronombre con el cual se identifican. Según las entidades, los casos más numerosos son hombres gais, seguidos de mujeres lesbianas y mujeres trans. Los hombres trans y los perfiles bisexuales e intersexuales están infrarrepresentados como resultado de su invisibilización en la sociedad (FRA, 2015).

La agilización de los procedimientos, impulsada en 2021 tras la ampliación del personal de la OAR, no se ha visto reflejada en los casos analizados, ya que son previos a estos cambios. En este sentido, la mayoría de las personas entrevistadas se han visto expuestas a largos periodos de espera y a muchas dificultades burocráticas con las citas previas (resulta desesperante «tener que pedir una cita para pedir una cita previa»). La falta de transparencia por parte de la OAR y la escasa coordinación entre los procedimientos de asilo y el sistema de acogida dificultan los procesos de acogida e integración y dejan a las personas solicitantes en una situación de incertidumbre constante acerca de su futuro. Hay personas que se han visto expulsadas del SAISAR porque les ha vencido el plazo de la segunda fase y todavía están a la espera de la resolución.

«Las personas no saben cuándo van a entrar en el sistema de acogida o cuándo se va a resolver su caso; no saben en qué número de la lista de espera están, ha habido muchas demoras con las citas previas y esto ha dejado personas en el limbo, llegando a esperar hasta 6 meses en primera acogida o fase cero para entrar en primera fase en sitios no preparados. Para personas LGTB esto se agudiza más. [...] Por ejemplo, si son jóvenes pueden caer en redes de trata.»

Entidad dedicada a solicitantes de asilo LGBTI

Con la aceleración de la tramitación de los procedimientos, en un contexto de «deriva restriccionista del régimen de refugio» (López-Sala, 2020), igualmente se prevén efectos negativos: si se mantiene la baja tasa de aceptación, es razonable prever que un alto porcentaje de solicitantes verá denegada

su demanda de asilo y caerá en la irregularidad, con graves consecuencias para su proceso de integración.

4.4 Adecuación del SAISAR al colectivo LGTBI

Alojamiento

Una vez se han identificado los motivos OSIG, durante la primera fase, las entidades intentan priorizar los pisos de acogida de cuatro-seis personas para el colectivo LGTBI¹¹, a no ser que se ubiquen en una ciudad pequeña con poca diversidad y recursos especializados, y/o que la persona manifieste su voluntad de estar en un centro debido a su ubicación. Este criterio se encuentra en algunos protocolos internos de algunas asociaciones y en sí mismo ya constituye una buena práctica: *a priori*, respecto a los grandes centros, los pisos generan un espacio de mayor protección y autonomía.

A parte de la escasez de recursos especializados (a excepción de los cofinanciados con el Fondo de Asilo, Migración e Integración de la UE¹²), los profesionales y algunos solicitantes apuntan a que lo óptimo sería flexibilizar el sistema de tal forma que la persona LGTBI pueda elegir si alojarse en un dispositivo especializado (para mayor protección) o en un dispositivo genérico (evitando una posible «guetización»). La buena convivencia depende de varios factores, y compartir la misma orientación sexual o identidad de género no tiene por qué ser un motivo de éxito. A modo de ejemplo, algunas mujeres transexuales apuntan que la mayor transfobia se da dentro del mismo colectivo. Por otro lado, algunos avances que afectan positivamente a este perfil son su ubicación en pisos de mujeres (en lugar de hombres) y, a poder ser, en habitaciones individuales con baño propio. Aun así, los dispositivos de acogida siguen manteniendo una estructura muy binaria, donde los espacios habitacionales están separados por sexo.

En la segunda fase del SAISAR, las entidades suelen acompañar a los solicitantes en la búsqueda de piso y los trámites administrativos. En esta etapa, como ocurre con otros perfiles de solicitantes de asilo (Ribera *et al.*, 2019), las personas LGTBI se enfrentan a grandes dificultades derivadas del desconocimiento de la tarjeta roja y de la desconfianza del aval que proporcionan las ayudas económicas del sistema (como también se refleja en el estudio de ACCEM 2019). Esta situación, en un contexto de escasez de vivienda, relega a muchas de estas personas a una situación de infravivienda o a tener que aceptar compartir piso en condiciones y con

¹¹ Hay que tener en cuenta que la identificación de los motivos OSIG no siempre se produce a tiempo, puesto que, en ocasiones, esto sólo sucede una vez se supera una posible homofobia interiorizada y se han tejido unas mínimas relaciones de confianza con la entidad.

¹² Un ejemplo de estos recursos es el piso gestionado por la organización Rescate, con 33 plazas, en Madrid.

personas indeseadas. En ocasiones, algunas han sido expulsadas del piso cuando los demás convivientes han sabido su OSIG, cosa que les ha obligado a adoptar estrategias de *passing* (u ocultamiento), no sólo cuando buscan piso, sino también mientras conviven.

«Cuando buscábamos piso, preguntaban por el hombre de la familia [...] nos hacíamos pasar por hermanas.»

Mujer lesbiana centroamericana beneficiaria de protección internacional

Servicios del sistema de acogida

Como apunta una de las entidades entrevistadas, las personas solicitantes de asilo suelen tener distintas prioridades dentro de los servicios que ofrece el SAISAR, según su perfil. A grandes rasgos, mientras que las mujeres lesbianas solicitan más atención psicológica, las mujeres trans son más proclives a pedir apoyo en temas de salud vinculados a su sexualidad. En este campo, las entidades suelen coordinarse con las unidades de cambio de sexo de los principales hospitales del país para facilitar el acceso.

En cuanto a la formación en diversidad sexo-genérica del personal dedicado a la traducción y la interpretación, al aprendizaje del idioma, y a la asistencia jurídica, laboral y psicológica, cabe destacar algunos avances y la mayor disponibilidad de recursos especializados (p. ej., informes, protocolos, estudios). Sin embargo, las entidades no disponen de recursos suficientes para llevar a cabo formaciones continuas *ad hoc* para cada uno de los temas específicos (p. ej., cuestiones LGTBI, diversidad funcional, trata) y la elevada rotación de personal dificulta aún más una preparación adecuada en la materia. Estas deficiencias repercuten en la falta de herramientas interculturales para interpretar mejor los códigos del mundo LGTBI del país de origen, y poder adaptar mejor los servicios del SAISAR a las necesidades de este colectivo.

Las clases de idioma se erigen como uno de los espacios más importantes de socialización y de aprendizaje para la autonomía funcional, especialmente entre los no hispanohablantes y los que residen en comunidades autónomas con lenguas cooficiales. Los cursos de formación profesional son valorados de manera ambivalente. Mientras que algunas personas afirman estar satisfechas, otras se muestran reacias por su obligatoriedad y falta de adaptación a sus intereses personales. Esta rigidez también se observa en la imposibilidad de aprovechar los conocimientos de las mismas personas solicitantes para que participen activamente en la formación dentro del SAISAR. En cambio, algunas mujeres trans valoran positivamente algunos cursos formativos que les han permitido buscar alternativas fuera de las redes de prostitución. A juicio de algún entrevistado, menos frecuente es el apoyo en el acceso a la educación superior, cosa que les

ayudaría a solicitar trabajos más cualificados. En este campo, hay que tener en cuenta los obstáculos estructurales para la homologación de títulos formativos del país de origen. Además de los comunes a los que se enfrentan todas las personas migradas, las solicitantes de asilo lo tienen más difícil para acudir al consulado y tramitar la documentación necesaria, al ser un espacio inseguro vinculado con el gobierno del país de origen.

En cuanto a la asistencia psicológica, especialmente entre las personas que están en centros de acogida, en ocasiones se recibe como una obligación y no como un espacio de confianza. En un contexto de vigilancia y disciplina (Gabrielli *et al.*, 2021), esta desconfianza no permite expresar posibles críticas con el sistema ni aliviar situaciones de estrés derivadas de los procedimientos de asilo y los procesos de integración.

4.5 Procesos de integración más allá del sistema de acogida

Al igual que muchos solicitantes de asilo, los dos grandes retos a los que se enfrentan las personas LGTBI una vez salen del sistema de acogida, son el acceso a la vivienda y al mercado laboral. La salida del sistema implica la finalización de las ayudas económicas para el alquiler, con lo que muchas se ven con serias dificultades para encontrar una vivienda. A esto, cabe añadir una vez más la homofobia y el racismo entre los propietarios y las agencias inmobiliarias que discriminan no sólo por los motivos OSIG, sino también por el aspecto físico, el nombre o el acento.

«A veces te dicen que está alquilado cuando escuchan tu nombre, pero no lo está.»

Hombre gay magrebí solicitante de asilo

En este sentido, las administraciones autonómicas y, sobre todo, las locales han decidido impulsar programas complementarios con dispositivos de alojamiento temporal para aquellos que han salido del SAISAR (Garcés-Mascareñas y Pasetti, 2019), como por ejemplo el programa NAUSICA, del Ayuntamiento de Barcelona¹³.

En cuanto al acceso al mercado laboral, aquellos perfiles que tenían ocupaciones de rango medio o medio-alto en su país de origen se ven expuestos a un desclasamiento. Para estos, este proceso puede llegar a ser mucho más duro que la homofobia que puedan sufrir en el país de destino, ya que conlleva no sólo una pérdida de estatus económico, sino también social y simbólico. Esto, a su vez, repercute en la autoestima y la salud emocional.

¹³ <https://www.ciutatrefugi.barcelona/es/la-acogida>. Evaluación del programa: <https://media-edg.barcelona.cat/wp-content/uploads/2018/10/08114136/Informe-de-Govern-Nausica-pdf>.

«Generalmente no comento mis estudios y mi lengua, la gente no entiende qué hago aquí.»

Hombre gay centroamericano beneficiario de protección internacional

Las trabas para homologar títulos oficiales tampoco ayudan a escapar de la segmentación del mercado laboral en clave étnica y de género. De este modo, por ejemplo, las mujeres latinoamericanas suelen quedar relegadas a los trabajos domésticos y de cuidados.

«Como mujer te etiquetan en trabajos feminizados, no puedes aplicar a un trabajo como de los hombres, por ejemplo, jardinería [...]; te sientes mal con uniforme de limpiadora.»

Mujer lesbiana centroamericana beneficiaria de protección internacional

Los más jóvenes también sufren discriminación por edad, que intersecta con su origen étnico o racial, viéndose expuestos a trabajos precarios y mal remunerados. Pueden incluso caer en trabajos subalternos, como es el caso de un chico que fue coaccionado a ejercer favores sexuales. Asimismo, la LGTB-fobia también está presente en los puestos de trabajo en forma de prejuicios, actitudes y comportamientos. Las dificultades más grandes, sin embargo, son para las mujeres trans, especialmente si caen en situación de irregularidad, ya que a menudo se ven expuestas a la prostitución. Algunas mencionan su sexualidad cuando se presentan ante una oferta de trabajo para «ahorrar tiempo y evitarse problemas». Pero lo cierto es que cuanto más desapercibidas pasan, más aceptadas son, aunque lo hayan expresado abiertamente. En contexto de pandemia, las dificultades para encontrar trabajo se han hecho más notorias y esto ha hecho que los obstáculos derivados de los motivos OSIG a veces pasen a un segundo plano.

«He olvidado que soy gay, ahora es solo sobrevivir [...] No hay trabajo, me da vergüenza pedir dinero a mis amigos. He pedido Ingreso Mínimo Vital, pero no tengo respuesta todavía. [...] En Turquía era independiente, tenía trabajo, aquí he olvidado tener citas o encontrar novios.»

Hombre gay iraní beneficiario de protección internacional

Por otro lado, en cuanto al acceso al sistema de salud, se repiten las dificultades relacionadas con la tarjeta roja y con la falta de coordinación entre actores. La revisión médica que se hace dentro del SAISAR para obtener un certificado conforme no existen enfermedades contagiosas no incluye el VIH, y la escasa coordinación entre entidades y centros médicos no permite identificar y derivar todos los casos. A esto se añaden algunos episodios de racismo, al rechazar, por ejemplo, la realización de un examen de VIH. En cuanto a las personas trans, algunas afirman que no han podido recibir tratamiento hormonal por la sanidad pública o no han querido porque pedían muchos requisitos, y continúan

hormonándose por cuenta propia por la vía privada. El filtro psicológico que hay que pasar para entrar en las unidades de cambio de sexo de la sanidad pública ha ahuyentado algunas pacientes que se han sentido tratadas «como si fuera una loca»¹⁴.

Por último, cabe mencionar las experiencias de discriminación en el espacio público. En general, las personas entrevistadas afirman tener más libertad para expresar su sexualidad en el país de destino. También las familias LGBTI se sienten más aceptadas y satisfechas por la existencia de mayores recursos y redes de apoyo que en sus países de origen. No obstante, algunas siguen temiendo ser víctimas y afirman haber sufrido ataques verbales y/o agresiones que vinculan la xenofobia con la homofobia, de manera que las violencias sufridas en el país de origen se perpetúan en el país de destino. Finalmente, cabe destacar algunos episodios de «homonacionalismo» —donde personas LGBTI blancas discriminan a personas LGBTI migradas—, que refuerzan estrategias de ocultamiento y empujan a las víctimas a esconder su OSIG para no llamar la atención y evitar problemas.

«He recibido comentarios incómodos incluso dentro del colectivo LGBTI por parte de gais blancos.»

Hombre gay centroamericano beneficiario de protección internacional

4.6 Conclusiones y recomendaciones

Este estudio se ha enfocado en el acceso a los procedimientos de asilo y en los procesos de integración dentro y fuera del sistema de acogida de las personas LGBTI, con el fin de identificar los sesgos en materia de diversidad sexo-genérica desde una perspectiva multidimensional e interseccional. El colectivo LGBTI huye de un contexto de violencias múltiples derivadas de su orientación sexual e identidad de género en sus países de origen, que a menudo intersectan con otros ejes de opresión como el origen étnico-racial o la religión. Atraídas por un escenario de mayor apertura y reconocimiento a los derechos LGBTI, así como por potenciales lazos lingüísticos, sociales y culturales, llegan a España buscando refugio. Una vez aquí, entran en el sistema de acogida a través de entidades dedicadas al asilo que, a menudo, se coordinan con entidades especializadas en cuestiones LGBTI.

Gracias a la progresiva incorporación de protocolos específicos y al trabajo en red, el sistema de acogida ha ido adaptándose a las necesidades del colectivo LGBTI y, en este sentido, cabe destacar los avances de estos últimos años. No obstante, el análisis destaca la persistencia de carencias y problemas cruciales. Algunos tienen que ver con la falta de formación de los profesionales; otros, con la escasez de medidas *ad hoc* que favorezcan espacios más seguros, especialmente en los

¹⁴ Para más información sobre la patologización de la transexualidad, ver el estudio de Mas (2011).

alojamientos. La LGTBI-fobia es una realidad presente tanto dentro del sistema (entre personas solicitantes y también en algunas experiencias con profesionales), como fuera, en la relación con otros actores de la sociedad de recepción (p. ej., policías, empleadores, agencias inmobiliarias). El acceso a la vivienda y al trabajo al salir del SAISAR, representan los mayores retos en términos de integración. El desconocimiento de la tarjeta roja, sumado a la discriminación que reina en el mercado residencial y laboral, supone fuertes obstáculos para todos los solicitantes de asilo y refugiados (Ribera *et al.*, 2019). No obstante, para los LGTBI, estos obstáculos pueden ser incluso mayores si añadimos la vulnerabilidad derivada de su OSIG (como también se muestra en CEAR, 2020b).

Las entrevistas y la herramienta de los *relief maps* (Rodó-Zárate, 2021) han permitido examinar cómo se perciben las experiencias de integración a nivel micro, en función de cómo intersectan los motivos OSIG con otros ejes de desigualdad en cada uno de los espacios. Así, las entidades de refugiados LGTBI (p. ej., ACATHI) normalmente se erigen como un espacio «de alivio» por cuanto las personas se sienten protegidas por su OSIG, mientras que las oficinas de policía suelen estar más asociadas a espacios «de opresión», poco seguros e intimidatorios, no sólo por la sexualidad de los solicitantes, sino también por su origen nacional y étnico-racial. Los alojamientos de la primera fase del SAISAR se perciben de manera ambivalente. Los pisos pequeños suelen ser más seguros que los centros de acogida. Sin embargo, la OSIG puede quedar en un segundo plano cuando, por ejemplo, no hay respeto hacia la religiosidad o la discapacidad del individuo.

De modo similar, en el mercado laboral, las dificultades para encontrar trabajo a veces derivan más de la condición de extranjero que de la OSIG, y más en contexto de pandemia. El mercado residencial es otro ejemplo de espacio de opresión, especialmente para aquellas personas que pasan menos desapercibidas como las transgéneros. Finalmente, el espacio público se erige como un espacio neutro o de alivio en comparación con las experiencias en el país de origen, aunque cuanto más visible es la corporización de la sexualidad, mayor es el riesgo de ser víctima de un ataque transfóbico o plumofóbico.

Estos resultados ponen de relieve cómo las distintas formas de opresión y discriminación deben concebirse desde un *continuum* que empieza en el país de origen y sigue operando en los países de tránsito y destino bajo nuevos esquemas (Krause, 2017).

Finalmente, a partir de estos resultados, se han elaborado algunas recomendaciones dirigidas a distintos *stakeholders*, incluyendo *policymakers*, entidades y agentes de integración sociolaboral, para contribuir a avanzar hacia un modelo de integración más sensible a las cuestiones LGTBI dentro y fuera del

SAISAR. En primer lugar, se pone de manifiesto la necesidad de avanzar hacia una mayor sistematización de los mecanismos de acogida a través de la concreción (y revisión, si cabe) del marco normativo nacional en materia de asilo y reducir, así, el margen de discrecionalidad en la implementación del programa estatal de acogida por parte de los organismos competentes a través de una metodología de trabajo común entre las entidades. También hay que atender a los casos de mayor vulnerabilidad, como pueden ser los LGTBI, mediante la adopción de protocolos especializados y el trabajo en red para facilitar el acompañamiento y el traspaso de casos entre entidades en vistas a no revictimizar y aprovechar el *know-how* de entidades especializadas en temas LGTBI. En este sentido, se debería ampliar la dotación de los recursos a las entidades LGTBI que quedan fuera del circuito de acogida, puesto que reciben múltiples casos derivados de entidades de asilo generalistas.

Asimismo, resulta fundamental fomentar espacios seguros y libres de LGTBI-fobia en los distintos dispositivos de los procedimientos de asilo (oficinas de policía y de la OAR) y del sistema de acogida (residencias, clases de idioma, sesiones de asistencia jurídica y psicológica, etc.), mediante el uso de símbolos afines, y actitudes abiertas y tolerantes. Esto debe ir acompañado de más formación continua en diversidad sexo-genérica desde una perspectiva intercultural, interseccional y basada en un enfoque de derechos humanos al sector empresarial (empresas, agencias de colocación, etc.) y a los profesionales del sistema de asilo y de acogida.

En cuanto a la inclusión residencial, es necesario impulsar la autonomía en la toma de decisiones que afectan a los procesos de integración de solicitantes de asilo en relación con el tipo de alojamiento y el lugar de residencia, siempre que la disponibilidad de plazas así lo permita. De igual modo, esto se refiere a la necesidad de flexibilizar el sistema de acogida para que se potencie más la autonomía versus la vigilancia y la dependencia, así como a visibilizar y extender buenas prácticas en inclusión residencial y sensibles con las necesidades del colectivo LGTBI, como el programa NAUSICA del Ayuntamiento de Barcelona. Por último, en cuanto a la incorporación al mercado laboral, se deberían fomentar políticas públicas activas de empleo que faciliten la entrada de población LGTBI, así como programas de gestión de la diversidad en empresas que promuevan una mayor integración y respeto hacia este colectivo en las dinámicas intralaborales.

Referencias

- ACCEM (2019). *Condiciones sociales y legales de las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas LGTBI en España*. Madrid. Disponible en: <https://www.accem.es/wp-content/uploads/2019/12/EstudioCondicionesSocialesLegalesProtecInternLGTBIESPan%CC%83a-2019-1.pdf>.
- ACCEM (2020). *Estudio sobre los condicionantes de salida de los países de origen y pautas de acompañamiento a personas solicitantes de protección internacional y refugiadas LGTBI*. Madrid. Disponible en: <https://www.accem.es/estudio-los-condicionantes-salida-los-paises-origen-pautas-acompanamiento-personas-solicitantes-proteccion-internacional-refugiadas-lgtbi/>.
- CEAR (2020a). *Más que cifras. Datos de asilo en 2020*. Disponible en: <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2021/05/Mas-que-Cifras-2020.pdf>.
- CEAR (2020b). *Lucha contra la discriminación en el ámbito laboral por razones de orientación sexual e identidad de género*. Madrid. Disponible en: https://www.cear.es/wp-content/uploads/2021/03/Informe-LGBTIQ_WEB_final.pdf.
- Fundamental Rights Agency (2015). «The fundamental rights situation of intersex people». *FRA Focus* 04/2015. Disponible en: <https://fra.europa.eu/en/publication/2015/fundamental-rights-situation-intersex-people>.
- Gabrielli, L.; Garcés-Mascareñas, B.; Ribera, O. (2021). «Between discipline and neglect: the regulation of asylum accommodation in Spain». *Journal of Refugee Studies*, feab049. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jrs/feab049>.
- Garcés-Mascareñas, B. y Pasetti, F. (2019). «¿A más solicitudes de asilo igual recepción? El sistema de acogida en España desde 2015». *Anuario CIDOB de la Inmigración* 2019, p. 114-126. DOI: doi.org/10.24241/Anuario-CIDOBInmi.2019.114.
- Güell, B. (2020). «¿Es España realmente LGTBI-friendly con las personas refugiadas? Las deficiencias del sistema de asilo español para el colectivo LGTBI». *Notes Internacionals CIDOB* 233. Disponible en: https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals_cidob/n1_233/es_espana_realmente_lgtbi_friendly_con_las_personas_refugiadas_las_deficiencias_del_sistema_de_asilo_espanol_para_el_colectivo_lgtbi.
- ILGA (2019). *Homofobia de Estado. Actualización del panorama global de la legislación*. Disponible en: <https://ilga.org/es/informe-Homofobia-Estado-2019-Panorama-Global-Legislaci%C3%B3n>.

Krause, U. (2017). «Escaping Conflicts and Being Safe? Post-conflict Refugee Camps and the Continuum of Violence». En *Gender, Violence, Refugees*, editado por Buckley-Zistel, S. y Krause, U. New York: Berghahn Books.

López-Sala, A. (2020). «Los refugiados LGTBI en España: buscar protección en tiempos de control migratorio». *Anuario CIDOB de la Inmigración 2020*, p. 198-219. DOI: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2020.198.

Mas, Jordi. (2011). *Identidades gestionadas: Un estudio sobre la patologización y la medicalización de la transexualidad*. Tesis doctoral. Disponible en: <http://diposit.ub.edu/dspace/handle/2445/17986>.

Oficina de Asilo y Refugio (2021). Informe de Actividad 2020. Disponible en: http://www.interior.gob.es/documents/642012/13627870/Informe_actividad_OAR_2020.pdf/82150d7b-90df-4c34-8bc3-75b16f4bd6dd.

Peña, F. de A. (2019). «Credibilidad de los solicitantes de asilo y estereotipos heterosexistas: en busca del ‘refugiado LGTBI por antonomasia’». *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 39, pp. 271-291. Actas Congreso Internacional 70 Aniversario Declaración Universal de Derechos Humanos. Disponible en: <https://ojs.uv.es/index.php/CEFD/article/view/13934>.

Pew Research Centre (2020). *The Global Divide on Homosexuality Persists*. Disponible en: https://www.pewresearch.org/global/wp-content/uploads/sites/2/2020/06/PG_2020.06.25_Global-Views-Homosexuality_FINAL.pdf.

Ribera-Almandoz, O.; Delclós, C.; Garcés-Mascareñas, B. (2019). «Casa nostra, casa vostra»? *Condicions i trajectòries d'accés a l'habitatge de sol·licitants d'asil i refugiats a Catalunya. Enquesta CASASIL 2019: Informe de resultats*. Disponible en: https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/monographs/monographs/casa_nostra_casa_vostra_condicions_i_trajectories_d_acces_a_l_habitatge_de_sol_licitants_d_asil_i_refugiats_a_catalunya.

Rodó-Zárate, M. (2021). *Interseccionalitat. Desigualtats, llocs i emocions*. Manresa: Tigre de paper.

5. De la integración a la exclusión: experiencias y trayectorias de las personas que salen del sistema de acogida tras la denegación de su demanda de asilo

Juan Ramón Jiménez-García

5.1 Introducción

En España, para muchos solicitantes de protección internacional, la denegación de la demanda de asilo implica la salida del sistema de acogida y la entrada en una condición de irregularidad administrativa. Recurrir y demostrar la suspensión cautelar ante las autoridades permitiría recuperar el acceso al sistema. No obstante, es un proceso muy arduo del que apenas hay casos. Las personas que no reciben otro tipo de protección (p. ej., por razones humanitarias) suelen recibir una notificación en la que se les comunica que deben abandonar el territorio nacional en un plazo de 15 días. En la práctica, es bien sabido que la mayoría permanecerá en el territorio nacional en situación de irregularidad administrativa (Garcés-Mascareñas, 2015).

Por la naturaleza cambiante del fenómeno y la escasez de datos, es difícil conocer con precisión el alcance de esta realidad y saber cuántas personas que han pasado por el SAISAR se encuentran actualmente en una situación de irregularidad administrativa por la denegación de su demanda de asilo. Dicho esto, los datos disponibles sobre las resoluciones de los procedimientos de asilo nos hacen pensar que estamos hablando de un fenómeno significativo en términos cuantitativos para el contexto español. En 2021, España fue el tercer país europeo en cuanto al número de nuevas solicitudes de asilo recibidas. De las 62.050 solicitudes de asilo presentadas en España ese año, el 71% de ellas fueron desfavorables. Este dato refleja una tendencia consolidada en los últimos años: sólo entre 2018 y 2020 más de 100.000 solicitantes de asilo recibieron una denegación a su petición de asilo (OAR, 2021). Si al número de solicitudes denegadas, se resta el total de las personas que luego recibieron protección humanitaria, se sigue tratando de un fenómeno significativo en términos cuantitativos.

A pesar de su magnitud, las experiencias de las personas solicitantes que han salido del SAISAR tras la denegación de su demanda de asilo, representan una realidad aun inexplorada en el contexto español. Por ello, este estudio pretende profundizar en la experiencia de estos solicitantes: examinar cómo cambia su proceso de integración en la sociedad de destino e identificar los principales problemas y las principales dinámicas de exclusión a las que se enfrentan.

Para ello se ha realizado una investigación cualitativa, basada en veinte entrevistas semiestructuradas a personas que han vivido dicha situación, y nueve con personal

técnico y experto de entidades del tercer sector —dos coordinadores de primera y segunda fase, un técnico de acogida, tres abogados, dos trabajadores sociales y un psicólogo— integradas en el SAISAR en Cataluña, Madrid, el País Vasco y la Comunidad Valenciana.

El análisis llevado a cabo sigue el marco conceptual ofrecido por Garcés-Mascreñas y Penninx (2016) y empleado en anteriores informes NIEM (Pasetti y Bourekba, 2020) que identifica tres macroámbitos de la integración: i) el ámbito legal (relativo a la condición administrativa de la persona y a los derechos formales que se le reconocen en función de su permiso de residencia); ii) el ámbito socioeconómico (relativo a las áreas de empleo, educación, vivienda y salud), y iii) el ámbito sociocultural (relativo al dominio de los idiomas oficiales del país de destino y a la integración «cívica»). El texto se estructura siguiendo estos ámbitos, abordando primeramente el proceso de llegada a España y el acceso a los procedimientos de asilo.

5.2 Procesos de llegada a España y acceso al sistema de asilo

Para pedir asilo en España una persona necesita llegar a territorio español y formalizar su solicitud de protección internacional. Aunque la Ley de asilo (2009) contempla la posibilidad de hacerlo en misiones diplomáticas y oficinas consulares en el extranjero, la falta de un reglamento precluye esta posibilidad en la práctica y exige que la persona solicitante alcance el territorio español para ejercer su derecho de asilo.

La llegada a España toma diferentes formas que varían en función del país de origen, de los canales de movilidad disponibles y de los recursos de la persona migrante. Las personas entrevistadas para esta investigación utilizaron diversos medios: las que provienen de países latinoamericanos llegaron a territorio español mediante avión, con visado turístico; los ciudadanos de países africanos subsaharianos y magrebíes llegaron por vía marítima, y, por último, las personas provenientes de países de Europa del Este accedieron en avión o en coche, cruzando la frontera terrestre con Francia.

El acceso al sistema de asilo fue facilitado por la intervención de oenegés, organizaciones y asociaciones de la sociedad civil que prestaron asesoramiento y acompañaron a las personas durante la primera etapa de acceso al sistema de asilo, tanto para pedir la cita para la formalización de la demanda de protección internacional en la OAR o en las comisarías de Policía Nacional, como para más tarde, acceder al sistema de acogida. En esta primera fase, los contactos personales resultan fundamentales en algunos casos: dos de las personas entrevistadas, por ejemplo, pudieron contar con asesoramiento legal por parte de amigos.

En lo que refiere a esta fase, el trabajo de campo corrobora los hallazgos apuntados por diferentes autores y organismos (Defensor del Pueblo, 2020; Pasetti y Sánchez-Montijano, 2019): el acceso al sistema de asilo es una experiencia ardua y complicada, marcada por una sensación de incertidumbre constante. Es destacable que toda la muestra entrevistada alegó vivir retrasos y dificultades tanto para solicitar una primera cita en extranjería, como para acceder al sistema de acogida. Asimismo, alegó no haber tenido el tiempo suficiente para explicar los motivos de su demanda de protección internacional y, a menudo, no encontrarse en una situación psicológica apta para poder declarar. A estos problemas generales se añaden dificultades concretas para cada caso. Para las personas que provienen de países no hispanohablantes, por ejemplo, el idioma puede representar una barrera crucial. Dos de las personas entrevistadas no pudieron exponer su caso de manera correcta durante la entrevista para pedir asilo por las dificultades que tenían con el idioma. Asimismo, es generalizado el miedo que sintieron los solicitantes de asilo a la hora de declarar delante de la policía. A este respecto cabe mencionar que estas personas ya tenían traumas y malas experiencias con los cuerpos policiales de sus países de origen y que desconocían las praxis de la policía en España.

El acceso al SAISAR es dificultoso por la escasez de plazas, la falta de recursos, los retrasos administrativos y por la rigidez de la ratio que regula la asignación de plaza. Todas las personas entrevistadas alegan haber tenido que esperar mucho tiempo antes que se les concediera una plaza en el sistema. Asimismo, a menudo, la plaza asignada se encuentra en una provincia diferente de la que viven y donde tienen una red de contactos ya establecida. Esta situación impone al solicitante elegir entre los derechos y las oportunidades que el sistema le ofrece o mantener sus vínculos y recursos personales rechazando el acceso al SAISAR.

5.3 La denegación

Los testimonios de las personas entrevistadas ponen de manifiesto que la notificación de la denegación de la petición de asilo supuso uno de los momentos más decepcionantes de sus vidas. Tras haber pasado por diversas etapas y experiencias duras y traumáticas, todas las personas tenían la esperanza de acceder a la protección internacional. A pesar de este rasgo generalizado, se identifican dos patrones de experiencia que difieren en el tiempo.

El primero concierne al grupo de solicitantes de asilo que recibieron su denegación en 2019 y 2020. Para estas personas, la denegación fue comunicada por los trabajadores de las entidades, los cuales eran notificados mediante un aviso en el

sistema SIRIA¹⁵ con una antelación de dos meses. Durante este tiempo, el personal técnico de las entidades y las personas solicitantes de asilo diseñaban nuevas estrategias de integración, preparaban recursos con los abogados e intentaban acceder a otras ayudas.

El segundo tipo de experiencia atañe al grupo de solicitantes de asilo que recibieron su denegación a partir de 2021, tras el cambio de Manual introducido con la Instrucción SEM 6/2020. Desde este momento, la denegación llega en una de las citas en las comisarías de extranjería y es notificada en persona por un funcionario policial. Con la reducción en los tiempos de tramitación de los expedientes, y la segunda fase inaccesible para las personas solicitantes, las posibilidades y el espacio de maniobras para las entidades se ha reducido drásticamente. El margen de dos meses, a los que apuntaban las entidades entrevistadas, se ha reducido hasta los 15 días previstos por la normativa. Es decir, como reseñan tanto solicitantes como personal técnico, un tiempo insuficiente para poder buscar otras opciones y activar nuevos recursos.

«No nos dejan alternativas [...] además es que tenemos que estar mirando SIRIA continuamente con mucho, mucho miedo [...] cuando nos llega una [denegación] no tenemos casi ni tiempo de informar al usuario [...] antes podías hacer algo, pero con el nuevo manual no hay tiempo.»

Trabajadora social de una entidad del SAISAR

5.4 Ámbito legal-administrativo: permisos de residencia, permisos de trabajo y estatus administrativo

Una vez notificada la denegación, el primer cambio radical se produce en el plano administrativo. En tan solo 15 días los solicitantes de asilo pasan de tener derechos amparados mediante sus permisos de trabajo y de residencia, su tarjeta sanitaria o su número de la seguridad social, a quedarse en la irregularidad administrativa.

A partir de ese momento, las personas solicitantes de asilo pueden interponer dos tipos de recursos para que sus casos sean reevaluados. Por un lado, podrían plantear un recurso de reposición en vía administrativa; por otro, un recurso de alzada en vía judicial. Mientras que el primero se presenta al propio Ministerio del Interior, que es quien resuelve en un plazo máximo de un mes, el segundo lo resuelve de forma urgente la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en un plazo máximo de dos meses (La Merced Migraciones, 2020). En la gran mayoría de casos, ambos recursos son denegados. Según testimonian los

¹⁵ SIRIA es uno de los aplicativos informáticos empleados en el SAISAR. Es el acrónimo de Sistema de Información sobre Programas para Refugiados, Inmigrantes y Solicitantes de Asilo del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

responsables jurídicos de diversas entidades entrevistados, el gran número de respuestas negativas ante este tipo de peticiones es la principal causa de que en la actualidad apenas se interpongan recursos tras una denegación en una solicitud de asilo.

«Creer que tras una denegación con un recursito vas a poder resolver algo es como creer que la tierra es plana [...] es como darse contra un muro una y otra vez [...] y al final claro, como profesional te cansas.»

Abogada de una entidad del SAISAR

Finalmente, como relatan los expertos jurídicos y abogados entrevistados, actualmente el Estado únicamente aplica a Ley de asilo (12/2009) y no contempla las posteriores directivas europeas. Concretamente, todos se refieren al art. 15/3 de la Directiva de acogida y al art. 46/5 de la Directiva de procedimientos. Por su lado, la Directiva de acogida sostiene que cuando a un solicitante se le deniega su petición y este presenta un recurso con efectos suspensivos no se le podrá privar del derecho a participar de manera activa en el mercado de trabajo. Es decir, si hay algún recurso planteado, no se deberían retirar los permisos de trabajo tras la primera denegación propuesta por la OAR. Por su parte, la Directiva de procedimientos sostiene que, a pesar de la denegación en la solicitud de asilo y hasta que no recaiga una instancia firme, el solicitante debería seguir teniendo permiso de residencia, debería seguir libremente en el país e incluso debería tener derecho a continuar en el programa de acogida.

«Esta Directiva considera que, a pesar de la denegación, siguen siendo solicitantes [...], tendrían que tener derechos tan básicos como [el derecho a] ser documentados [...] incluso a participar de un programa de acogida. Pero esto no tiene traslación práctica a pesar de los autos de la Audiencia Nacional y no tiene sentido [...] Si alguien solicita asilo porque en su país su vida corre peligro, no tendría sentido devolverlo al país por si después gana el juicio, no tendría efecto práctico porque el solicitante ya podría estar muerto.»

Abogado de una entidad del tercer sector del SAISAR.

5.5 Ámbito socioeconómico: empleo, vivienda, educación, sanidad y seguridad social

Mercado laboral

El mercado de trabajo es uno de los ámbitos donde se observan las consecuencias más drásticas para la vida diaria de los solicitantes tras salir del sistema mediante una denegación. Tras la notificación negativa recibida por parte de los funcionarios, los solicitantes de asilo pierden la vigencia de sus permisos de trabajo, dejan de pertenecer al régimen de la Seguridad Social y tienen que notificar

a los empleadores el abandono inmediato del puesto de trabajo. A pesar de ello, la realidad demuestra que mientras que algunas personas abandonan sus empleos debido a la pérdida de vigencia en sus permisos de trabajo, otros continúan ocupados de manera informal. En este tipo de situaciones los solicitantes o bien siguen trabajando en el mismo empleo con menos derechos y menores remuneraciones, o bien se insertan en un empleo aún más precarizado, peor cualificado y más invisibilizado.

Esta situación, al igual que todas las dadas en el mercado de trabajo, vienen marcadas por estrictas normas y valores de género que sitúan a las mujeres en trabajos diferentes de los de los hombres (Reskin, 2000; Polavieja y Platt, 2014). Es reseñable observar cómo las mujeres entrevistadas se dedicaban, o dedican, a tareas relacionados con los cuidados (especialmente a personas mayores y dependientes), la limpieza en hogares y la cocina en restauración. Por el contrario, los hombres se emplean en tareas relacionadas con la construcción, la agricultura, la restauración o empleos industriales (especialmente en ciudades como Olot y Bilbao).

En cuanto a la división horizontal del mercado de trabajo, cabe destacar la existencia de una clara tendencia etnoestratificadora que sitúa a las personas en diferentes empleos y clases sociales en función de su origen nacional y étnico (Jiménez-García y Levatino, 2021). Esta situación es especialmente grave para aquellos solicitantes africanos entrevistados, los cuales suelen trabajar en ocupaciones muy físicas y poco demandadas por población nativa (almacenes, logística y agricultura). Contrariamente, los informantes originarios de Latinoamérica sostienen que, si bien en algunos casos tienen que devaluar sus conocimientos para poder trabajar en sectores como la restauración, en otros, su origen y su capital social de connacionales les ayuda a conseguir determinados empleos informales en el sector de la construcción.

Estos procesos de etnoestratificación apreciados en los hombres entrevistados se dan también en las mujeres. A pesar de que la mayoría de las mujeres entrevistadas se encontraban empleadas en sectores como la limpieza y los cuidados, se establecen algunas diferencias entre las mujeres originarias de Latinoamérica y las originarias de África.

En primer lugar, destaca que la gran mayoría de mujeres latinas entrevistadas han accedido al mercado de trabajo como cuidadoras indistintamente del nivel educativo que tuviesen. Son conscientes de las duras condiciones de trabajo a las que están sometidas y están dispuestas a continuar.

«Desde que llegué, he trabajado cuidando a personas mayores en residencias y en casas. He tenido compañeras de muchos sitios [...] de Argelia, de Colombia y hasta de Rusia [...] Todas somos inmigrantes porque las españolas no quieren trabajar en residencias.»

Solicitante de asilo salvadoreña denegada

Sorprende el claro conocimiento que estas mujeres tienen respecto a las situaciones de explotación y abusos laborales. Lejos del mantra instaurado en la disciplina que establece unas mayores condiciones de explotación para aquellas personas que desconozcan las regulaciones laborales (Sandoval, 2014), las personas entrevistadas demostraron tener un amplio conocimiento sobre las principales leyes laborales y sobre los abusos laborales en España. A pesar de ello, su precaria situación cuando salen de los programas de acogida, sumada a la necesidad imperiosa de conseguir ingresos, hace que se dé una especie de explotación consensuada.

«Se nos va a explotar [...] eso lo sabemos. Pero es o esto, o quedarme sin comer y en la calle.»

Solicitante de asilo maliense denegado

Este proceso de exclusión conlleva situaciones de extrema vulnerabilidad y hace que las mujeres solicitantes de asilo puedan caer en redes de trata y explotación sexual tras la denegación. Como pudo identificarse en las entrevistas, algunas mujeres son explotadas en origen, tránsito y destino por diferentes organizaciones criminales, y se ven empujadas a ejercer la prostitución cuando salen de los programas de acogida. Para algunas, esta ha sido la alternativa obligada ante la ausencia de ingresos y la necesidad de hacer frente a las deudas contraídas para alcanzar Europa. Para ellas se da un sentimiento común: a pesar del estigma asociado a la prostitución que castiga especialmente a las mujeres africanas, sin documentación, red de apoyo o fuentes de ingresos, ésta era la única salida.

Por último, es también destacable observar, en las declaraciones del personal técnico de las entidades, cómo tras el cambio de parecer en la concesión de los arraigos por causas laborales dado en 2021 (Instrucción SEM 1/2021), se atiende a una laboralización cada vez mayor del asilo. Antes de dicha modificación, el enfoque de las entidades abordaba la formación en un sentido amplio, a través de los recursos del SAISAR (psicólogos, técnicos de formación, trabajadores sociales y recursos formativos). En la actualidad, a pesar de mantener los mismos recursos, el enfoque se ha acotado. También conscientes de que la aceleración de los procedimientos reducirá el tiempo en el sistema para muchas personas, las entidades se han centrado en la inserción laboral. Como apuntan los técnicos entrevistados, se recomienda que las personas se inserten lo más rápido en el

mercado de trabajo una vez transcurridos 6 meses desde la entrada en el programa para así favorecer su posible arraigo futuro en caso de que llegue una denegación. Esto provoca, por un lado, el aumento de la probabilidad de que los solicitantes acaben en ocupaciones para las cuales están sobre educados y, por otro, una mayor etnoestratificación del mercado de trabajo.

«Ahora, nada más que consigan el permiso de trabajo, se les anima a trabajar [...] Si ya saben el idioma, aunque sea poco y tienen oportunidad, a trabajar [...] que a los 6 meses ya lo pueden conseguir [el arraigo por motivos laborales].»

Trabajadora social de una entidad del tercer sector del SAISAR.

Vivienda

El acceso a la vivienda ya supone uno de los mayores problemas para los solicitantes de asilo dentro del SAISAR (véase, por ejemplo, Gabrielli *et al.*, 2022; Ribera *et al.*, 2020). Al salir de este, en una situación de irregularidad administrativa, el problema se agrava considerablemente.

Tras el cambio de Manual, las denegaciones se producen cuando las personas se encuentran en primera fase, residiendo en un dispositivo de una entidad del SAISAR. 15 días después de serle notificada la denegación, tienen que abandonar los dispositivos y buscar, en un tiempo récord, un lugar donde residir. Ante esta situación, las entidades del tercer sector, con sus propios recursos humanos y económicos, son las que hacen frente a las adversidades. Por un lado, intentan realizar una derivación a los recursos municipales y provinciales de servicios sociales que, a menudo, ya se encuentran en situación de colapso. Por otro, comienzan una labor de búsqueda de recursos habitacionales para personas sin recursos de otras organizaciones del tercer sector. Debido a la escasa disponibilidad de estos recursos alternativos, en multitud de ocasiones la salida del sistema implica pasar por situación de calle durante un tiempo indefinido y/o pasar a residir en albergues de estancias cortas destinados a personas sin hogar.

El trabajo de campo muestra cómo las posibilidades de acceso a la vivienda varían en función del grado de vulnerabilidad de cada persona. Entre las entrevistadas, las unidades familiares consideradas como especialmente vulnerables, por tener hijos a cargo o alguna discapacidad, consiguieron sortear esta situación gracias a la existencia de programas autonómicos destinados a familias sin recursos. Contrariamente, los perfiles menos vulnerables, como los hombres africanos, experimentaron situaciones de calle y de infravivienda.

En este ámbito también se observan patrones marcados por el cambio de Manual. Como hemos visto, las personas que recibieron su denegación a lo largo de 2021 y tuvieron que salir de los dispositivos de acogida de primera fase se encontraron en

una situación de completo desamparo. Para aquellos informantes que recibieron su denegación antes de la última actualización del Manual, y que se encontraban en segunda fase cuando recibieron la denegación, la situación fue menos grave. Además de que habían pasado más tiempo en el programa y tuvieron, por ello, un periodo más largo para aprovechar el itinerario de integración, estos solicitantes ya contaban con un contrato de alquiler a su nombre. Entre las personas entrevistadas que pertenecen a este grupo, podemos distinguir tres tipos de trayectorias diferenciadas.

La primera se refiere a una estrategia que podría definirse como *informal*. En este caso se identifica que algunos de los solicitantes, al recibir la denegación, siguieron residiendo en el mismo domicilio en el que se encontraban cuando estaban en el SAISAR. En estos casos, las entidades intentaron realizar una labor de mediación con los propietarios e inmobiliarias para proteger a las personas del riesgo de ser denunciadas en caso de que se dieran posibles retrasos en el pago de las mensualidades. A pesar de ello, los técnicos de las entidades entrevistados consideran que los sentimientos de frustración, vergüenza y rechazo que sufren las personas que se encuentran en esta situación suelen hacer que las mismas pierdan el contacto con la entidad y con sus propias redes.

La segunda trayectoria apunta a la vía institucional general como una de las prácticas más empleadas. Esta se basa en la búsqueda de ayudas de emergencia para el alquiler en los servicios sociales municipales y en otros programas provinciales y regionales existentes en algunas comunidades autónomas. Los solicitantes entrevistados que intentaron emplear esta estrategia, tras conseguir las ayudas, pudieron seguir residiendo en la misma vivienda en la que residían cuando se encontraban en el SAISAR.

En tercer y último lugar se identifica una estrategia institucional *ad hoc* que se da en determinados contextos locales y provinciales donde existen programas de integración dirigidos a población en situación administrativa irregular. En este caso, se observa que algunos solicitantes accedieron a programas municipales destinados a solicitantes de asilo con denegación que les proveían con una ayuda al alquiler durante un año. Actualmente, siguen residiendo en las mismas viviendas gracias a estos programas municipales.

Educación

En lo que respecta al impacto de la denegación en el plano educativo, es preciso distinguir entre personas adultas y personas menores en edad escolar. Dentro del grupo de adultos se identifican a su vez dos subgrupos; el primero de ellos, de informantes hispanohablantes, formado por ciudadanos de países de América Latina, y el segundo, formado por personas que no dominan el español y que

proviene de países africanos y de Europa del Este. De este segundo subgrupo hablaremos con detalle en el siguiente epígrafe en el que tratamos más específicamente la dimensión sociocultural de la integración.

Para la mayoría de los adultos hispanohablantes, las dificultades principales se han observado en cuanto a los procesos de reconocimiento, legalización y homologación de títulos. Como narran algunos de los entrevistados que contaban con estudios superiores obtenidos en sus países de origen, con la denegación, dichos procesos se complicaron y atrasaron (aunque destacan que ya sufrían severos retrasos y múltiples impedimentos en el apostillamiento y la convalidación de títulos cuando aún eran solicitantes de asilo). Otro problema crítico se ha observado en relación con las personas que estaban realizando cursos de formación ocupacional cuando recibieron la denegación. Para estos entrevistados, la salida del programa supuso un claro retroceso en sus procesos de integración social e inserción laboral. Según testimoniaron en diversas ocasiones expertos y técnicos de las entidades sociales, la denegación a menudo supone la imposibilidad de llevar a cabo y ver reconocida la formación empezada en el marco del sistema, por la imposibilidad de pagar las tasas de los exámenes finales.

Los menores en edad de escolarización obligatoria (6-16 años), según relataron tanto expertos y personal técnico de entidades como padres y madres, suelen acceder al sistema educativo a pesar de la situación administrativa de los padres. Desde las entidades se realiza un seguimiento exhaustivo de las unidades familiares aun habiendo salido del programa y se procura que los menores sigan escolarizados en los mismos centros en los que se encontraban cuando eran solicitantes de asilo. A pesar de estos esfuerzos, debido a que en muchas ocasiones las unidades familiares tienen que cambiar de domicilio tras la salida del sistema, los menores finalmente se ven expuestos a cambios de centro educativo, a menudo con el curso escolar ya avanzado. Por último, y no menos importante, cabe destacar una acusada bajada en el rendimiento escolar de los niños y las niñas extranjeros.

«El cole pasa a un punto secundario para los padres. Tienen que buscarse la vida como sea y la escuela es la última preocupación [...] esto lo ven claramente los niños, se desmotivan y empiezan a sacar malas notas y a faltar a la escuela.»

Trabajadora social de una entidad del SAISAR.

5.6 Ámbito sociocultural: idioma e integración cívica

La dimensión sociocultural es una de las esferas de la integración a las que más atención se le presta desde las entidades cuando reciben usuarios no hispanohablantes. Por ello, dichas entidades dan cursos de iniciación y de aprendizaje del idioma. En algunos casos, en ausencia de cursos gratuitos, se buscan y se financian academias privadas desde el programa.

Para las personas no hispanohablantes, la salida del sistema de acogida puede significar el truncamiento de su proceso de inclusión lingüística. Si bien es cierto que algunas de las entrevistadas han podido seguir acudiendo a su entidad de referencia y recibir clases de idiomas, otras han dejado de acudir a los cursos. Para estas personas, ante la situación de desamparo y falta de recursos, el aprendizaje del idioma pasa a segundo plano frente a la necesidad de procurarse medios de subsistencia.

Respecto a la integración cívica, cabe resaltar que, para la mayoría de entrevistados y entrevistadas, el empleo es una de las formas que más fomenta el establecimiento de un capital social consistente. En este sentido, las consecuencias negativas de la pérdida del empleo —que a menudo sigue a la denegación de la demanda de asilo— va mucho más allá del ámbito laboral y afecta al proceso de integración social en su conjunto. Otro problema en este ámbito se observa para las personas que se ven obligadas a cambiar de ciudad; un cambio forzado que, en la mayoría de los casos, implica la salida de su red de contactos local y la ruptura de lazos sociales indispensables para su integración.

«Tras la notificación dejamos el piso de Miribilla, no podíamos seguir pagándolo y nos fuimos a Santurce. Mi hijo tuvo que cambiar de colegio y dejar a sus amigos en Bilbao. Empezó a andar siempre solo, a tener peleas y a sacar malas notas. Aquí no ha conseguido hacerse un hueco y no comprende por qué dejamos Bilbao.»

Solicitante de asilo colombiana denegada.

5.7 Conclusiones

A través de entrevistas en profundidad, este estudio ha intentado aclarar un fenómeno cada vez más relevante, pero aún inexplorado en el contexto del asilo: las trayectorias de integración de las personas que reciben una denegación a su petición de protección internacional y tienen que salir del sistema de acogida. El análisis ha puesto de manifiesto que, tras la denegación, el proceso de integración que empezaba dentro del SAISAR, se convierte en un camino de obstáculos que conduce hacia la exclusión social.

La denegación conlleva la pérdida de los permisos de trabajo y de residencia y mayores dificultades para acceder a los servicios sanitarios. Las personas que se encontraban bajo el auspicio del SAISAR, salen del sistema perdiendo el alojamiento en los dispositivos de acogida, así como las ayudas económicas y, en buena medida, el apoyo de parte de las entidades (trabajadores sociales, psicólogos, letrados, técnicos de acogida, técnicos de empleo, etc.). El proceso de integración de la persona se interrumpe bruscamente y se ve perjudicado en todas sus dimensiones claves, desde el ámbito laboral a la inclusión cívica, desembocando en una situación de desamparo y de exclusión social. Esta situación hace a este colectivo especialmente vulnerable ante la explotación laboral, el tráfico de personas, la explotación sexual, la violencia y la xenofobia.

Con el cambio de Manual, introducido con la Instrucción SEM 6/2020, la situación parece haber empeorado. El hecho de no haber pasado por la segunda fase del sistema de acogida priva a las personas de herramientas importantes para su autonomía en términos de recursos inmateriales, redes y capital social. Asimismo, con la reducción de los tiempos de tramitación de los expedientes, se ha reducido la capacidad de acción de las entidades para encontrar soluciones y alternativas.

Si se mantuviesen las mismas tendencias en cuanto al aumento de las solicitudes (por la gradual recuperación de la movilidad internacional), el tiempo de resolución de los procedimientos y la tasa de reconocimiento de la protección internacional, es razonable imaginar un número creciente de personas expuestas ante la exclusión social. Asimismo, es razonable pensar que las demandas y la atención de este colectivo una vez salido del sistema nacional de acogida, «recaerá» sobre los sistemas asistenciales locales y autonómicos: un reto futuro crucial para estos actores.

Referencias

Defensor del Pueblo (2020). Dificultades para concertar cita previa a fin de solicitar asilo. Documentación y publicaciones del Defensor del Pueblo. Disponible en:

<https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/dificultades-para-concertar-cita-previa-para-solicitar-asilo/>

Directiva 2013/33/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

Directiva 2013/32/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.

Gabrielli, L.; Garcés-Mascareñas, B. y Ribera-Almandoz, O. (2022). «Between Discipline and Neglect: The Regulation of Asylum Accommodation in Spain». *Journal of Refugee Studies*, 35 (1), <https://doi.org/10.1093/jrs/feab049>.

Garcés-Mascareñas, B. (2015). «El derecho del asilo en Juego». *Monografías* 11/2017. CIDOB.

Garcés-Mascareñas, B. y Güell, B. (2021). «Temporeros agrícolas en España: nuevas caras de un viejo problema». *Anuario CIDOB de la inmigración: Inmigración en tiempos de COVID-19*.

Garcés-Mascareñas, B. y Penninx, R. (2016). *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors*. IMISCOE Research Series. Springer Open.

Instrucción SEM 1/2021 sobre el procedimiento relativo a las autorizaciones de residencia temporal por razones de arraigo laboral. Subdirección General de Régimen Jurídico, Secretaría de Estado de Migraciones, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Instrucción SEM 6/2020 por la que se modifica el manual de gestión (versión 4.1) del sistema de acogida de protección internacional y el procedimiento de gestión del itinerario de protección internacional aprobados por la instrucción DGIAH 2020/05/15. Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria, Secretaría de Estado de Migraciones, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Jiménez-García, J. R. y Levatino, A. (2022). «Stuck in a Time Warp? The Great Recession and the Socio-occupational Integration of Migrants in Spain». *Journal of International Migration and Integration*. <https://doi.org/10.1007/s12134-021-00914-1>.

La Merced Migraciones (2020). ¿Qué puedo hacer si me han denegado mi solicitud de asilo?. Disponible en: <https://www.lamercedmigraciones.org/noticias/que-puedo-hacer-si-me-han-denegado-mi-solicitud-de-asilo/>.

Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. BOE núm. 263, de 31/10/2009.

Oficina de Asilo y Refugio (2021). El asilo en cifras 2020. Ministerio del Interior, Gobierno de España.

Pasetti, F. y Sánchez-Montijano, E. (2019). NIEM National Report 2018: Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Informe Nacional para España.

Pasetti, F. (2020). NIEM National Report 2020: Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Informe Nacional para España.

Pasetti, F. y Bourekba, M. (2020). Los sistemas de acogida de protección internacional en Europa. Una mirada comparada. NIEM National Report 2020.

Polavieja, J. y Platt, (2014). «Nurse or Mechanic? The Role of Parental Socialization and Children's Personality in the Formation of Sex-Typed Occupational Aspirations». *Social Forces*. <https://doi.org/10.1093/sf/sou051>.

Reskin, B. (2000). «Getting It Right: Sex and Race Inequality in Work Organizations». *Annual Review of Sociology*, 26. <https://www.jstor.org/stable/223466>.

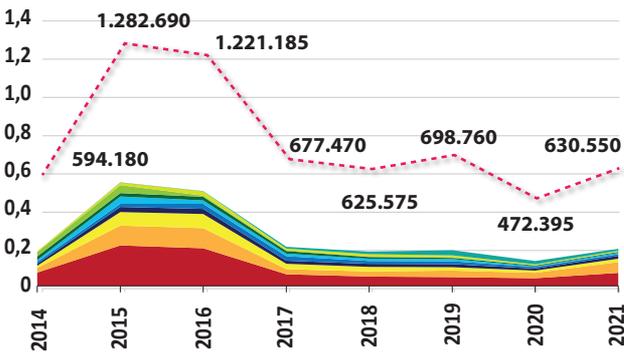
Ribera-Almandoz, O., Garcés-Mascareñas, B. y Delclós, C. (2020). «Casa nostra, casa vostra? Condicions i trajectòries d'accés a l'habitatge de sol·licitants d'asil i refugiats a Catalunya». *Monografías CIDOB* nº. 77. ISBN: 978-84-92511-81-5.

Sandoval, G. (2014). «La informalidad laboral: causas generales». *Equidad y Desarrollo*. 22(1). <https://doi.org/10.19052/ed.3247>.

ANEXO INFOGRÁFICO - UNA MIRADA ESTADÍSTICA SOBRE LA SITUACIÓN DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN EUROPA Y EN ESPAÑA - Oriol Farrés

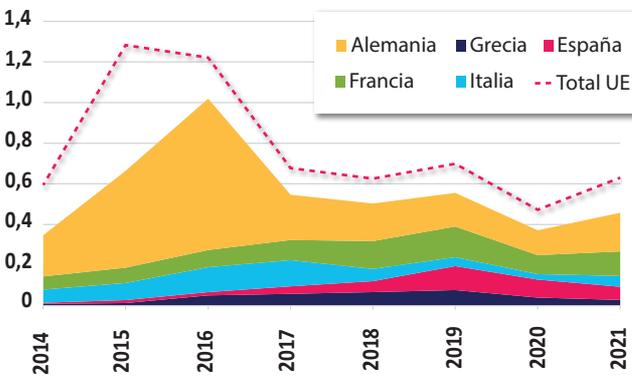
Tasa de masculinidad de la población solicitante de asilo: UE27 y principales destinos (hombres como % del total)

Solicitudes de asilo recibidas en la UE27: principales orígenes (millones)

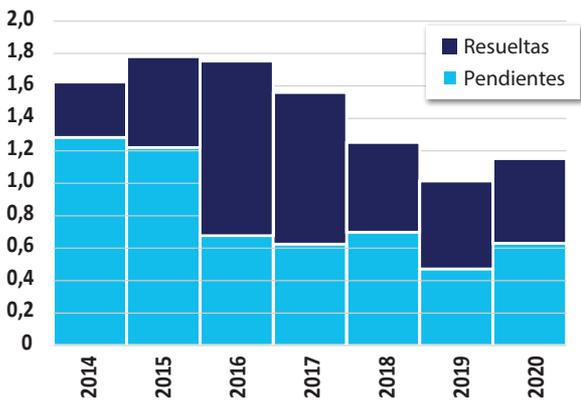


Siria Afganistán Irak Pakistán Nigeria Albania
Eritrea Kosovo Irán Venezuela

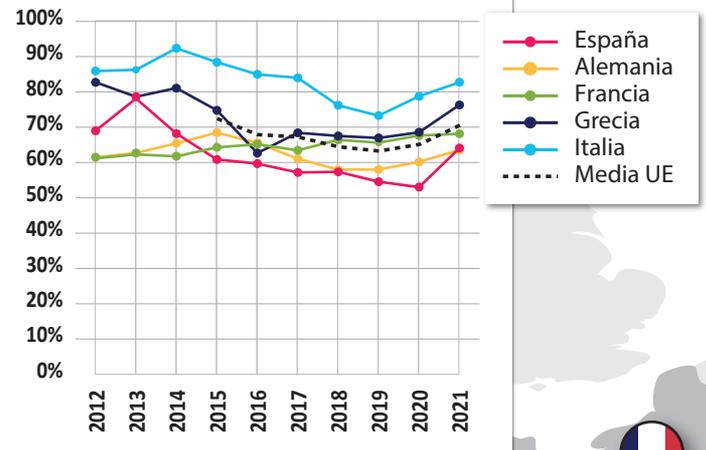
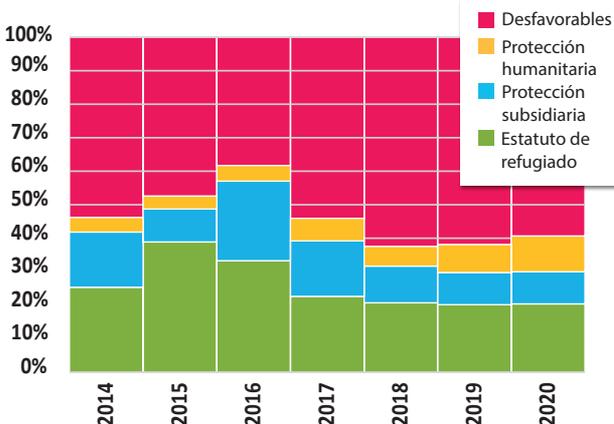
Solicitudes de asilo recibidas en la UE27: principales destinos (millones)



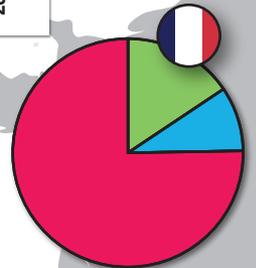
Solicitudes de asilo resueltas anuales y pendientes de resolver acumuladas en la UE27 (millones)



Solicitudes de asilo resueltas en la UE27: decisión en primera instancia (porcentaje)



Desfavorables
Protección humanitaria
Protección subsidiaria
Estatuto de refugiado

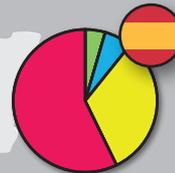


FRANCIA (2015-2021)

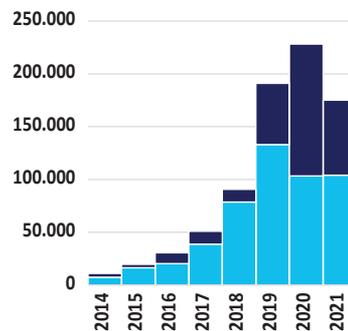
Presentadas: **762.385**
Resueltas: **728.620**
E. de refugiado: **126.290**
P. Subsidiaria: **69.540**
P. Humanitaria: **sin datos**
Desfavorables: **532.805**

ESPAÑA (2015-2021)

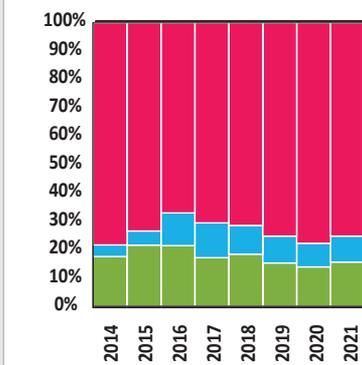
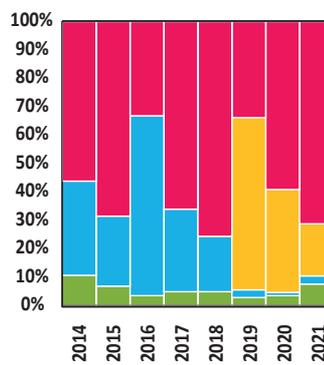
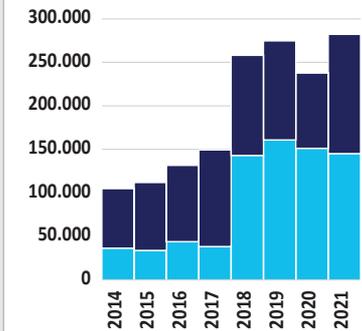
Presentadas: **392.820**
Resueltas: **291.235**
E. de refugiado: **13.085**
P. Subsidiaria: **18.090**
P. Humanitaria: **93.570**
Desfavorables: **166.495**



ESPAÑA

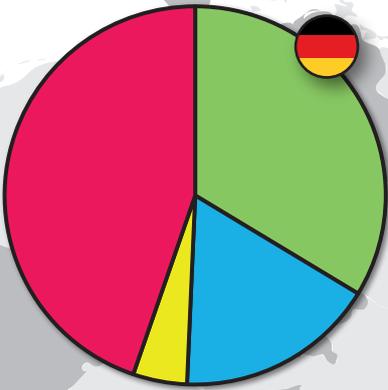


FRANCIA



Solicitudes de asilo acumuladas en los principales países de destino de las UE entre 2015 y 2021

Desde la "crisis de refugiados" de 2015 hasta 2021, estos cinco países han recibido el 73% de las solicitudes de asilo presentadas en la UE (total acumulado UE27 = 5.608.625).



ALEMANIA (2015-2021)
Presentadas:
2.106.530
Resueltas:
1.999.130
E. de refugiado:
673.470
P. Subsidiaria:
339.855
P. Humanitaria:
91.685
Desfavorables
894.110

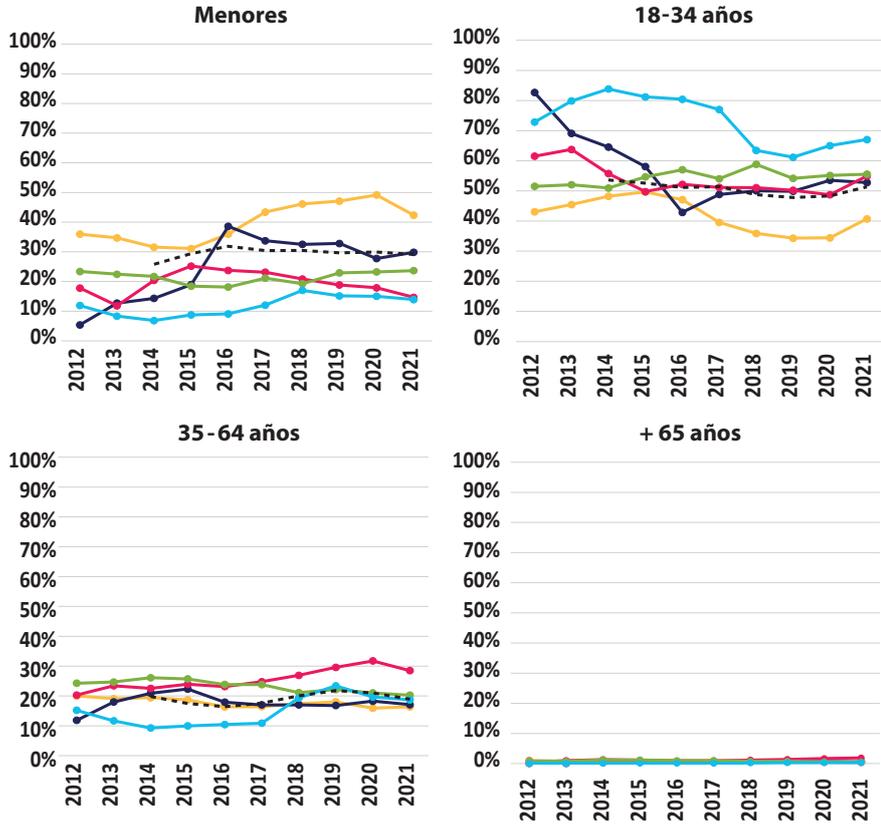


ITALIA (2015-2021)
Presentadas:
519.145
Resueltas:
513.175
E. de refugiado:
42.305
P. Subsidiaria:
53.005
P. Humanitaria:
83.515
Desfavorables
334.345



GRECIA (2015-2021)
Presentadas:
336.120
Resueltas:
210.085
E. de refugiado:
81.110
P. Subsidiaria:
19.535
P. Humanitaria:
10
Desfavorables
109.430

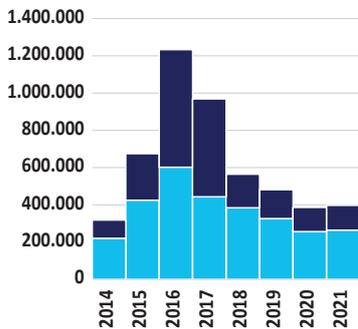
Grupos etarios en la población solicitante de asilo: UE27 y principales destinos (porcentaje del total)



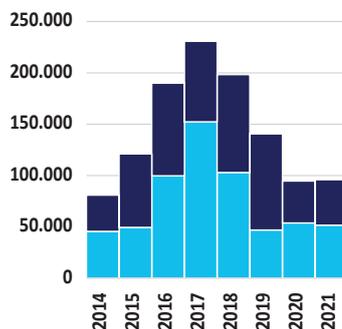
- España
- Alemania
- Francia
- Grecia
- Italia
- Media UE



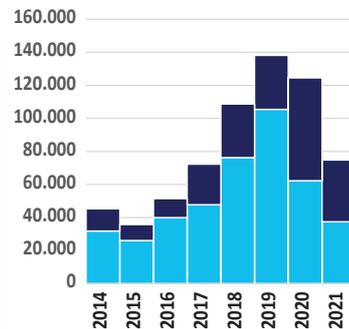
ALEMANIA



ITALIA

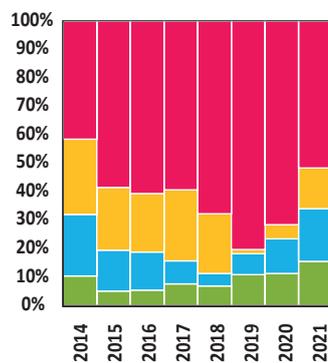
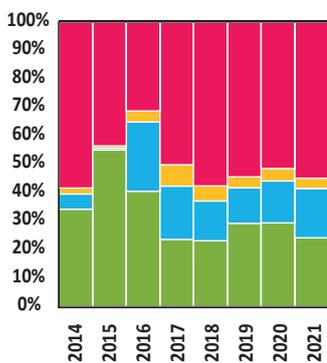


GRECIA



Solicitudes de asilo resueltas anuales y pendientes de resolver acumuladas en los principales países de destino de la UE

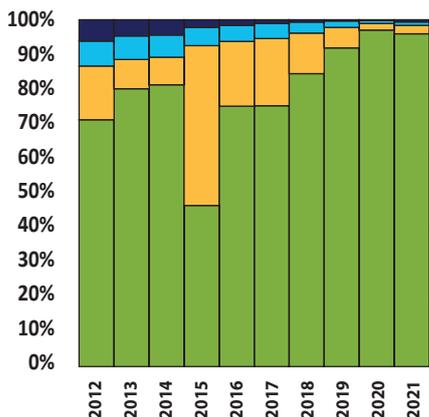
- Resueltas
- Pendientes



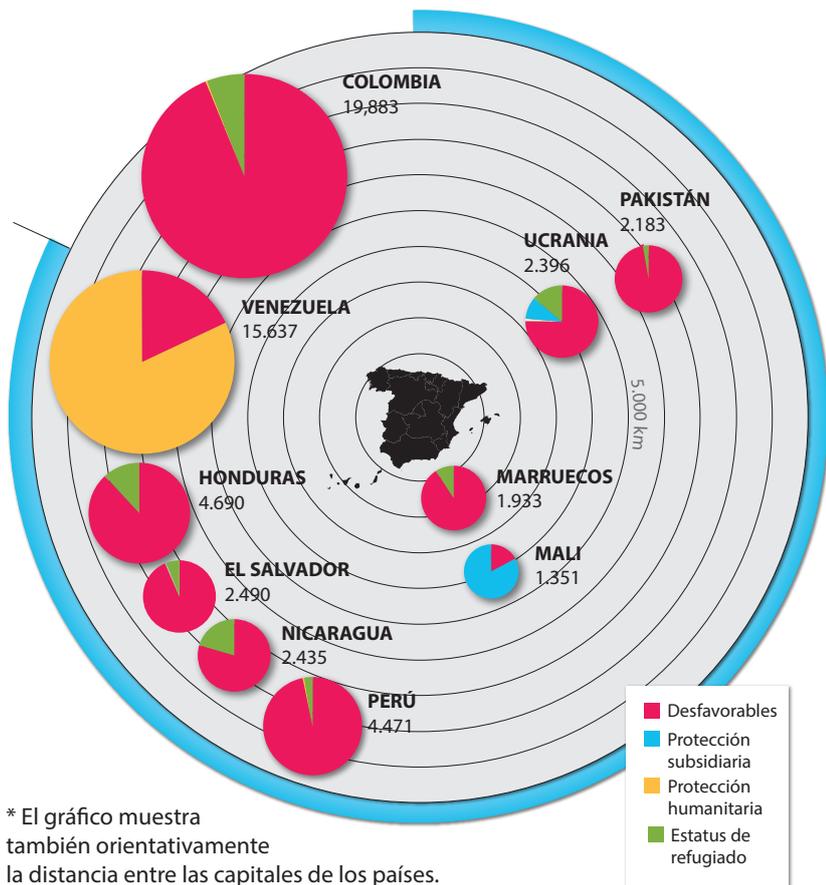
Solicitudes de asilo resueltas en los principales países de destino de la UE: decisión en primera instancia (porcentaje)

- Desfavorables
- Protección humanitaria
- Protección subsidiaria
- Estatuto de refugiado

Lugar de presentación de las solicitudes de asilo

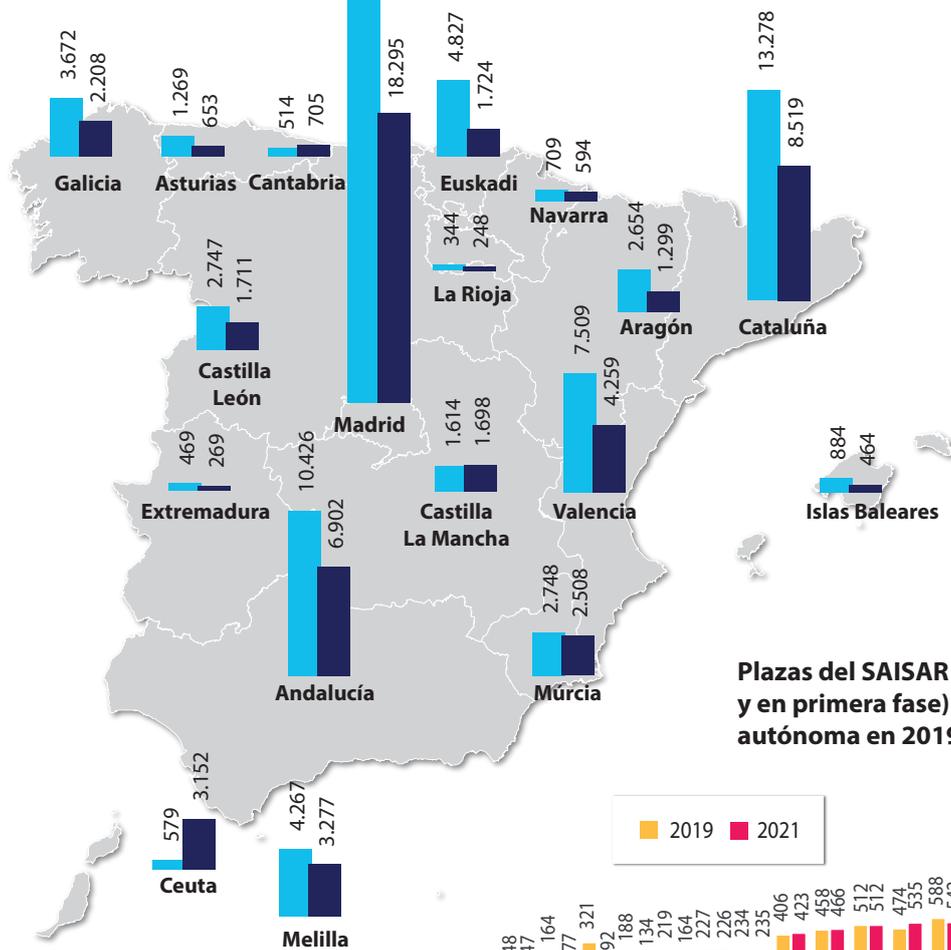


10 nacionalidades acumulan el 80% de las solicitudes de asilo resueltas en España en 2021



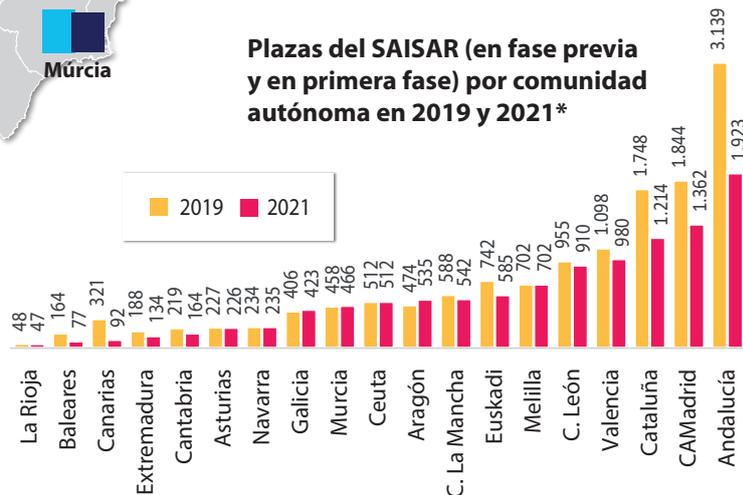
* El gráfico muestra también orientativamente la distancia entre las capitales de los países.

Solicitudes de asilo recibidas por comunidad autónoma en 2019 y 2021



Elaboración: CIDOB (Oriol Farrés). Fuentes: EUROSTAT y Ministerio del Interior.

Plazas del SAISAR (en fase previa y en primera fase) por comunidad autónoma en 2019 y 2021*



*Para Ceuta y Melilla se han considerado las plazas de los CETI



National Integration Evaluation Mechanism (NIEM)

Project co-financed from the Asylum, Migration and Integration Fund



EUROPEAN UNION
Asylum, Migration
and Integration Fund

Safe harbour

The content of this publication does not reflect the official opinion of the European Commission and Polish Ministry of Interior and Administration.

Responsibility for the information and views expressed in the publication lies entirely with the Malmö University

Copyright by CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs) 2022

CIDOB
BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS