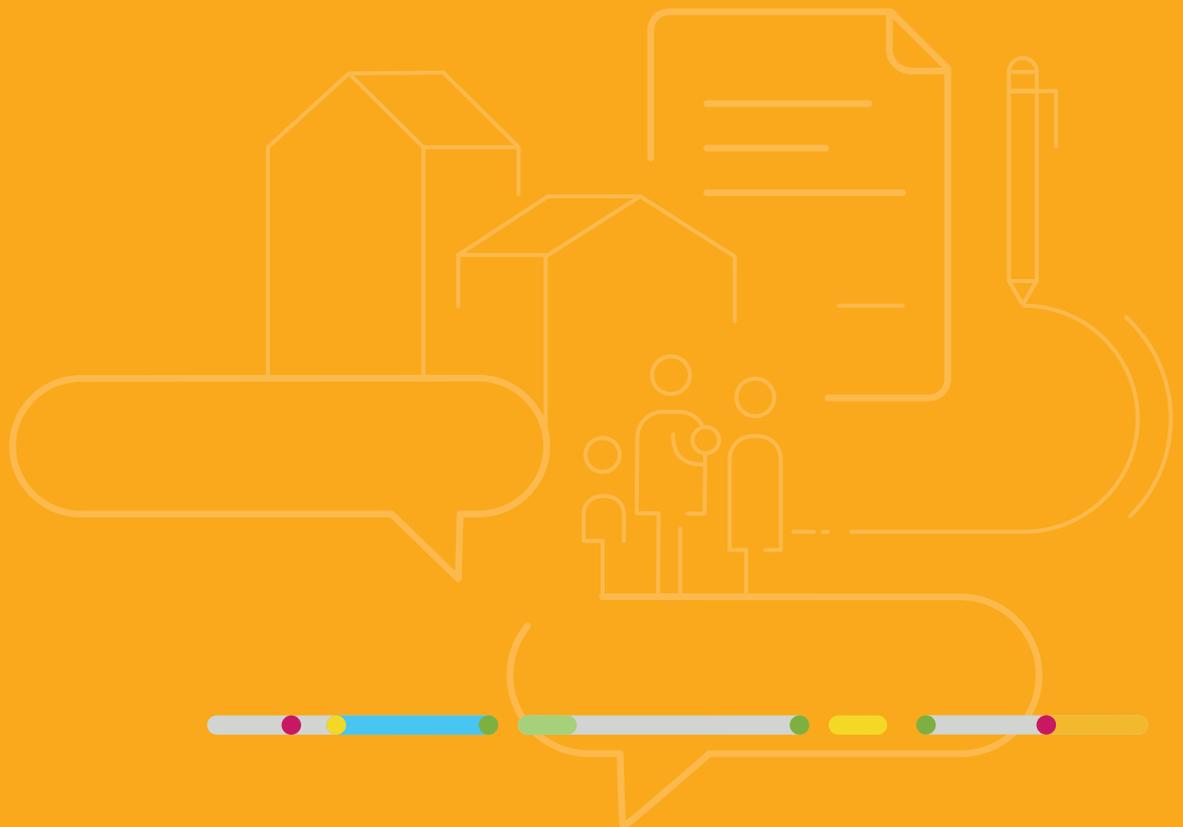


Francesco Pasetti (coord.)

SOBRE LOS SOLICITANTES Y BENEFICIARIOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

**INFORME NACIONAL PARA
ESPAÑA, NIEM 2020**



Presentación

“The National Integration Evaluation Mechanism (NIEM)” es un proyecto europeo que nació en 2015 para dar respuesta a algunas de las preguntas más urgentes y relevantes que puso sobre la mesa la llamada “crisis de los refugiados”: ¿Está Europa a la altura de dicha crisis en cuanto refiere a los sistemas de integración de sus estados miembros? ¿Hasta qué punto los estados pueden asegurar condiciones de acogida e integración en línea con los estándares europeos y el derecho internacional? ¿Qué medidas se han tomado para adaptarse a una situación tan cambiante y compleja? ¿Cuáles han sido los efectos de las medidas adoptadas - o no adoptadas - para los solicitantes y beneficiarios de protección internacional?

Para contestar a estas preguntas, NIEM cuenta con un consorcio internacional de instituciones (centros universitarios, *think-thanks* y ONG) y un sistema de evaluación basado en 173 indicadores. Estos indicadores evalúan el abanico de medidas y acciones puestas en marcha a nivel nacional para la acogida e integración de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional. En este sentido, el proyecto apunta a tres objetivos principales: i) evaluar la integración de los solicitantes y beneficiarios de protección internacional, ii) identificar las buenas prácticas y los principales obstáculos respecto a su proceso de acogida e integración, y iii) valorar el impacto de los cambios legislativos, de políticas y de implementación sobre dicho proceso, a lo largo del tiempo. Dichos objetivos son abordados en perspectiva comparada en 14 estados miembros: Bulgaria, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, República Checa, Rumanía y Suecia.

El “Informe Nacional para España, NIEM 2020” es parte de la segunda ronda internacional de resultados del proyecto. El informe se estructura en varias partes, cada una de las cuales es el resultado de un trabajo de investigación específico realizado en el marco del proyecto. La sección introductoria ilustra los detalles metodológicos del sistema de evaluación NIEM basado en indicadores. Esta introducción va seguida de dos capítulos basados en los resultados de las dos rondas de indicadores NIEM (2017 y 2019). En el primero, Francesco Pasetti y Moussa Bourekba ofrecen un análisis comparado de los 14 sistemas de acogida objeto de estudio, trazando sus avances en el último bienio e identificando sus principales similitudes y diferencias. El segundo capítulo se centra en el caso de España. En ello, Francesco Pasetti ofrece una evaluación del estado del sistema de acogida de protección internacional español a finales de 2019, reflexionando acerca de su evolución y de sus mayores límites. Los tres capítulos siguientes

profundizan en tres aspectos concretos relativos al sistema de asilo y refugio español. En el tercer capítulo, Moussa Bourekba examina las dinámicas y los problemas del acceso a la protección internacional en Ceuta y Melilla, la única frontera terrestre que separa Europa y África. El capítulo cuatro profundiza en la situación de las personas solicitantes de asilo por motivos de orientación sexual e identidad de género. Es esta sección, Berta Güell Torrent reflexiona acerca las características y de los obstáculos que marcan el acceso al asilo y el proceso de integración de este colectivo. Seguidamente, en el quinto capítulo, Olatz Ribera Almandoz presenta los resultados de un estudio piloto sobre las trayectorias residenciales de los solicitantes de asilo en Cataluña, identificando los obstáculos principales a los que se enfrentan para acceder a la vivienda. Finalmente, en el capítulo conclusivo, Blanca Garcés Mascareñas aborda la reciente emergencia sanitaria causada por el COVID-19 y su impacto tanto en el sistema de asilo español como en la vida de los solicitantes de asilo y refugiados. Los autores dedican un especial agradecimiento a Carlota Cumella De Montserrat, Daniel Salve Torrecilla y Laia Orozco Joan por sus inestimables contribuciones aportadas al trabajo de investigación.

Este informe se dirige a los representantes de la administración pública, centros académicos y de investigación, y organizaciones no gubernamentales, así como a todas aquellas personas que se dedican a las migraciones y a la integración de los migrantes.

Esperamos que el texto sea de su interés, que sea un instrumento útil para profundizar en el conocimiento de la acogida y la integración de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional y, finalmente, que constituya una base sobre la cual pensar y desarrollar medidas justas y a la altura de los nuevos retos en el ámbito del asilo y el refugio.

Índice

Introducción – La metodología NIEM	4
1. Los sistemas de acogida de protección internacional en Europa. Una mirada comparada <i>Francesco Pasetti y Moussa Bourekba</i>	8
2. Retos y límites del sistema de acogida de protección internacional en España <i>Francesco Pasetti</i>	23
3. Ceuta y Melilla: ¿del asilo en frontera a las fronteras del asilo? <i>Moussa Bourekba</i>	44
4. Procesos de asilo e integración de los refugiados LGTBI en España <i>Berta Güell Torrent</i>	54
5. Acceso a la vivienda y trayectorias residenciales de los solicitantes y beneficiarios de protección internacional: el caso de Cataluña <i>Olatz Ribera Almandoz</i>	65
6. El asilo confinado <i>Blanca Garcés Mascareñas</i>	73

Introducción – La metodología NIEM

El proyecto NIEM cuenta con una metodología de evaluación del sistema de acogida e integración basada en múltiples indicadores. En total, 173 indicadores valoran diferentes aspectos y dimensiones de dicho sistema, desde su marco legal hasta su implementación. El conjunto de indicadores se organiza en dos ejes analíticos: por un lado, las diferentes áreas del proceso de integración y, por otro, las fases de desarrollo de una medida.

El primer eje parte de los dominios principales en los cuales se articula el proceso de integración (incluyendo la integración legal, la integración socioeconómica y la integración sociocultural),¹ e identifica 12 áreas de políticas (*policy-areas*) en las cuales articular conceptualmente las acciones llevadas a cabo dentro del sistema de acogida, como está representado en Figura 1. Los tres dominios de integración mencionados cubren 11 áreas de políticas. El área restante (*mainstreaming*) se refiere a las características generales de la gobernanza para la acogida e integración de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional.

Figura 1 – Ejes analíticos de la metodología NIEM.



Fuente: elaboración propia

El segundo eje analítico apunta a las diferentes fases del ciclo de las políticas (*policy-stages*), es decir, a las varias etapas que marcan el desarrollo de una medida, desde su formulación normativa, hasta su concretización práctica. En este segundo eje, los indicadores del NIEM se agrupan en tres fases distintas: i) la definición del marco jurídico (*setting the legal framework*), esto es, el establecimiento de las normas legales que regulan la acogida y la integración de solicitantes y beneficiarios de protección

¹ Penninx R., Garcés-Mascareñas B (2016). "The Concept of Integration as an Analytical Tool and as a Policy Concept". En: Garcés-Mascareñas B., Penninx R. (eds.), *Integration Processes and Policies in Europe*. IMISCOE Research Series: Springer International Publishing.

internacional; ii) el establecimiento del marco de las políticas (*building the policy-framework*), a saber, la definición del conjunto de medidas prácticas que concretan el sistema de acogida; y, por último, iii) la fase de implementación y colaboración, que se refiere a la puesta en marcha de dichas medidas y al proceso de colaboración entre los actores involucrados.

En cuanto refiere al método de evaluación, NIEM sigue el modelo MIPEX (Huddleston et al. 2015, Niessen and Huddleston 2009)² 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 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 elementos del sistema de acogida de protección internacional analizados por NIEM. En su conjunto, pues, los indicadores NIEM evalúan hasta qué punto el sistema de acogida está a la altura de las principales normas europeas e internacionales.

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 la integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional. En

² Niessen, J., & Huddleston, T. (2009). *Legal Frameworks for the Integration of Third-country Nationals*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

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.forintegration.eu. El uso de un cuestionario normalizado asegura una evaluación válida y sólida de los resultados, a la vez, que 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; e incluso 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 del 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)³, la lógica empleada para la agregación de los indicadores ha sido la del promedio simple.

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 focales 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 focales realizados con los representantes de la administración pública, las autoridades locales, y los responsables de las entidades involucradas en el sistema de acogida, así como también con las propias personas solicitantes y beneficiarias de

³ Véase: 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. DOI: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. DOI: 10.1111/imre.12100; y 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>

protección internacional. Con referencia 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 proyecto (en este caso, el Migration Policy Group de Bruselas).

El mismo proceso ha sido llevado a cabo en cada uno de los 14 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 2019 se refiere a la situación de sus sistemas de acogida para personas beneficiarias de protección internacional (“BPI”) en fecha 30 de septiembre de 2019. En el caso del sistema de acogida de protección internacional en España (“SAPI”), la evaluación ha sido actualizada y validada en fecha 31 de diciembre de 2019. En este contexto, además, dadas las características peculiares del sistema de asilo, dicha evaluación hace referencia al conjunto más amplio de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional (“SBPI”).

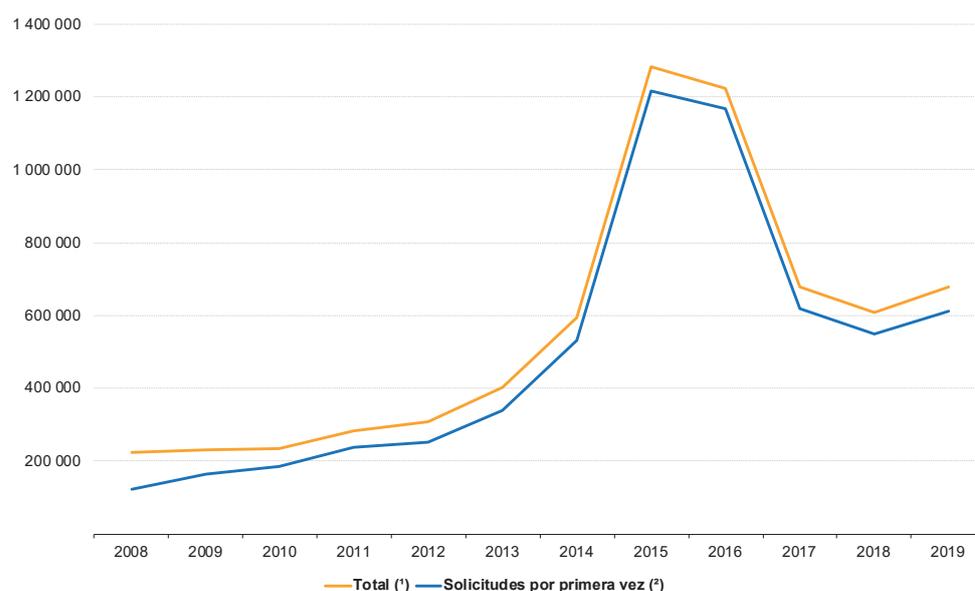
1. Los sistemas de acogida de protección internacional en Europa. Una mirada comparada⁴

Francesco Pasetti, Moussa Bourekba

1.1 El asilo en Europa, una revisión de los datos

Por primera vez desde 2015, en 2019 las solicitudes de asilo aumentaron con respecto al año anterior. Este incremento, que se produjo a pesar de la reducción de la migración irregular en la Unión Europea (UE), se debe en gran medida a las solicitudes de personas que podían acceder al espacio Schengen sin necesidad de visado. En 2019, 676.300 solicitantes de asilo accedieron al procedimiento de protección internacional en la UE, lo cual representa un aumento del 11,2% en comparación con 2018. De estos, 612.700 solicitaron asilo por primera vez en un Estado miembro de la UE. El resto, es decir, el 9,4% del total (63.600 personas) había presentado una solicitud previamente.

Gráfico 1.1: Solicitudes de asilo en la Unión Europea, 2008-2019.



(*) 2008–2014: Datos no disponibles para Croacia.

(*) 2008: Datos no disponibles para Bulgaria, Grecia, España, Francia, Croacia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Austria, Rumania, Eslovaquia y Finlandia. 2009: Datos no disponibles para Bulgaria, Grecia, España, Croacia, Luxemburgo, Hungría, Austria, Rumania, Eslovaquia y Finlandia. 2010: Datos no disponibles para Bulgaria, Grecia, Croacia, Luxemburgo, Hungría, Austria, Rumania y Finlandia. 2011: Datos no disponibles para Croacia, Hungría, Austria y Finlandia. 2012: Datos no disponibles para Croacia, Hungría y Austria. 2013: Datos no disponibles para Austria.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat (*migr_asyappctza*).

⁴ Los resultados completos del análisis comparado están disponibles en la página web del proyecto NIEM: <http://www.forintegration.eu/pl/pub>

De todas las solicitudes presentadas en 2019, una cuarta parte correspondía a personas procedentes de Siria, Afganistán y Venezuela. Así, por séptimo año consecutivo, los sirios presentaron el mayor número de solicitudes de asilo, correspondientes al 12,1% del total (74.400 personas). Afganistán, con un aumento sustancial en el número de solicitudes respecto a 2018 (+34,8%), es el segundo país más representado, con el 8,6% del total de nuevas solicitudes, seguido por Venezuela (7,3% del total de nuevas solicitudes). Colombia e Irak son el cuarto y quinto país más representados, respectivamente, con un 5,2% y 4,4% del total de nuevas solicitudes de asilo.

Por otro lado, más de tres cuartas partes (77,3%) de las personas que solicitaron asilo por primera vez en la EU tenían menos de 35 años. Cerca de la mitad de las personas que solicitaron asilo por primera vez (47,0%) tenían entre 18 y 34 años, mientras que casi un tercio (30,3%) eran menores de edad (menos de 18 años). Se estima que 14.100 solicitantes de asilo en 2019 eran menores no acompañados (un 20% menos que en 2018).

Los principales países de destino en 2019 fueron Alemania, Francia y España, con, respectivamente, el 23,3% (142.400), el 19,6% (119.900) y el 18,8% (115.200) del total de nuevas solicitudes en la UE. En cuarta y quinta posición están Grecia (12,2%, o 74.900 solicitantes de asilo) e Italia (5,7%, o 35.000 solicitantes de asilo). Las personas provenientes de Siria representaron el mayor número de solicitantes en siete de los Estados miembros de la UE, mientras que las provenientes de Venezuela constituyeron el mayor número de solicitantes de un solo país en uno de los Estados miembros (40.300 solicitantes en España).

Por lo que respecta a las resoluciones tramitadas, en 2019, la UE otorgó protección a 295.800 solicitantes de asilo, es decir un 6% menos que en 2018. De estos, 141.100 recibieron el estatus de refugiado (48% del total de decisiones positivas), 82.100 obtuvieron la protección subsidiaria (28%) y 72.700 la protección humanitaria (25%). Las personas de origen sirio siguen constituyendo el grupo más numeroso de beneficiarios de protección internacional (27% del total de decisiones positivas), seguido por las de Afganistán (14%) y las de Venezuela (13%). Sobre el total de decisiones positivas, el 38,1% eran decisiones en primera instancia, mientras que el 31% eran decisiones finales en apelación.

Tabla 1.1: Resultado de las resoluciones de asilo tramitadas en la Unión Europea en 2019.

País	Solicitudes recibidas		Solicitudes tramitadas y favorables			Motivo de la concesión del asilo (Total)			Motivo de la concesión del asilo (%)		
	Total de solicitudes recibidas en 2019	% sobre el total de solicitudes recibidas en UE-28	Total de resoluciones tramitadas*	Resoluciones favorables	% de resoluciones favorables sobre el total de resoluciones tramitadas	Protección subsidiaria	Estatuto de refugiado**	Razones humanitarias	Protección subsidiaria	Estatuto de refugiado	Razones humanitarias
Alemania	165 615	23%	154 175	70 320	46%	19 415	45 050	5 855	28	64	8
Francia	128 940	18%	113 890	28 140	25%	10 780	17 360	-	38	62	-
Grecia	77 280	11%	32 700	17 350	53%	3 835	13 515	0	22	78	0
Italia	43 770	6%	93 485	18 375	20%	6 870	10 120	1 385	37	55	8
España	117 800	16%	58 035	38 420	66%	1 540	1 640	35 240	4	4	92
Reino Unido	44 825	6%	28 460	15 000	53%	1 245	12 590	1 165	8	64	8
Países Bajos	25 200	3%	12 940	4 845	37%	1 830	2 455	560	38	51	12
Bélgica	27 460	4%	17 170	6 530	38%	975	5 555	-	15	85	-
Suecia	26 250	4%	20 720	6 065	29%	2 300	3 300	465	38	54	8
Austria	12 485	2%	13 890	7 425	53%	1 075	5 620	725	14	76	10
UE-28	721 095	100%	569 295	221 030	39%	53 230	121 570	46 230	24	55	21

(-) Datos no disponibles.

* Resoluciones tramitadas sobre el total de resoluciones recibidas en cada país, no solamente recibidas en 2019.

** De acuerdo con la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Eurostat (migr_asydcfsta)(migr_asypencztm) 2020.

Con relación a las solicitudes rechazadas, el promedio europeo se sitúa en el 69,4% del total de las resoluciones tramitadas. En 12 países, las tasas de rechazo superan el 80% del total de resoluciones, con las tasas más altas observadas en Luxemburgo (99,4%), Polonia (98,6%), Chipre (97,8), Malta (94,6%) y Bélgica (92,2%). A finales de 2019, 898.000 solicitudes estaban todavía pendientes de resolución. Alemania, España, Grecia y Francia son los países que más solicitudes pendientes tenían con, respectivamente, 327.000 (39% del total en la UE), 133.000 (14%), 105.000 (10%) y 75.000 (8%).

En resumen, el aumento de solicitudes observado en 2019 es un hecho excepcional desde 2015. Dicho aumento se debe, en buena parte, a las demandas formalizadas por ciudadanos extracomunitarios que no necesitan visado para acceder al espacio Schengen. Con más de 612.000 nuevas solicitudes formalizadas en alguno de sus Estados miembros, y con cerca de 900.000 solicitudes pendientes, la UE debe hacer frente a unos retos considerables en términos de acogida e integración. Como veremos en la siguiente sección, se trata de retos tanto legales como prácticos.

1.2 Los sistemas nacionales de acogida e integración: “Bien sobre papel, mal en la práctica”

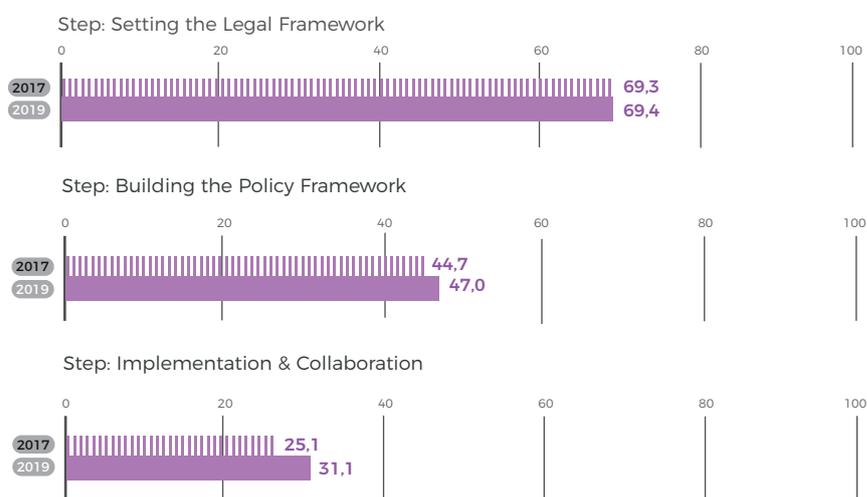
Si tuviéramos que resumir en una frase el escenario europeo actual en cuanto a la acogida e integración de las personas beneficiarias de protección internacional, probablemente sería adecuado el lema “bien sobre el papel, mal en la práctica”. Así, por una parte, los 14 sistemas nacionales analizados por el proyecto NIEM se basan en marcos jurídicos abiertos, comprometidos con los derechos humanos y en línea con los principales estándares europeos e internacionales en materia de asilo e integración.

Sin embargo, por otra parte, todos ellos muestran carencias importantes en cuanto a la disposición de herramientas ejecutivas suficientes para garantizar, en la práctica, muchos de los derechos y de las oportunidades fijadas por esos mismos marcos jurídicos.

El siguiente gráfico representa esta doble cara del asilo en Europa. Las tres barras horizontales corresponden a las evaluaciones de las diferentes etapas que marcan el desarrollo del sistema de acogida: la definición del marco jurídico (llamada en el gráfico ‘Step: Setting the legal framework’), el establecimiento del marco de políticas/medidas ejecutivas (‘Step: Building the policy framework’) y la implementación de dichas medidas y acciones (‘Step: Implementation & collaboration’).

Gráfico 1.2: La doble cara de la acogida y la integración en Europa. Promedio del cambio entre 2017 y 2019 para los 14 países comparados en 12 dimensiones.

Overall change 2017 to 2019



Fuente: Migration Policy Group e Institute of Public Affairs (2020),⁵

Las puntuaciones (*scores*) relativas a los aspectos mencionados nos indican puntos débiles y puntos fuertes de la gestión de la acogida e integración. Con una puntuación de 69,4 sobre 100 puntos, la dimensión normativa representa el aspecto más positivo y virtuoso de la acogida e integración en Europa. En este sentido, el establecimiento de un sistema de reglas que asegure a solicitantes de asilo y beneficiarios de protección internacional derechos y oportunidades en igualdad de condiciones con los ciudadanos nacionales representa el primer paso hacia una integración eficaz y exitosa. Como demuestran los indicadores NIEM, en términos generales, todos los países analizados

⁵ Migration Policy Group and Institute of Public Affairs (2020). The European benchmark for refugee integration. *Evaluation 1: Summary Report*. Varsovia/Bruselas: Migration Policy Group e Institute of Public affairs. Disponible en: www.forintegration.eu

parecen haber cumplido satisfactoriamente este primer paso. En todas las áreas analizadas, desde la inclusión en el mercado de trabajo hasta la integración lingüística, los estados miembros garantizan a los BPI el acceso a derechos, recursos y servicios en igualdad de condiciones con el resto de la población.

Tabla 1.2: Evaluación de las fases del ciclo de las políticas, por área de políticas, en 2017 y 2019. Promedios de los 14 países.

	Marco jurídico		Marco de políticas		Implementación	
	2017	2019	2017	2019	2017	2019
Residencia	45,1	47,2	77,4	74,1	n/d	n/d
Reunificación familiar	63,2	64,4	49,0	50,8	n/d	n/d
Acceso a la ciudadanía	37,6	36,6	40,0	46,2	n/d	n/d
Integración legal	48,6	49,4	55,5	57,0	n/d	n/d
Vivienda	71,8	73,1	33,1	33,7	23,5	26,5
Empleo	73,6	73,2	34,1	38,3	23,1	30,8
Formación profesional	73,1	73,1	31,5	34,4	23,5	29,1
Educación	87,5	87,5	42,1	41,4	31,6	38,9
Sanidad	100,0	98,1	55,6	57,3	23,5	29,9
Seguridad social	69,4	69,2	56,4	60,1	23,9	29,9
Integración socioeconómica	79,2	79,0	42,1	44,2	24,9	30,8
Aprendizaje del idioma	71,8	71,8	47,8	50,2	n/d	n/d
Lazos sociales e integración cívica	n/d	n/d	25,0	30,8	14,9	17,9
Integración sociocultural	71,8	71,8	36,4	40,5	14,9	17,9
Mainstreaming	n/d	n/d	n/d	n/d	36,7	47,9
TOTAL	69,3	69,4	44,7	47,0	25,1	31,1

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

Esta tendencia general esconde cierta variación entre países, pero también con respecto a los dominios en los que se articula el proceso de integración. En esta dimensión de análisis, destacan positivamente los indicadores referidos a la integración socioeconómica (79,0). La sanidad es el área específica de política que obtiene la puntuación más alta (98,1) en cuanto a garantías *de jure*. A este respecto, todos los sistemas analizados garantizan cobertura sanitaria completa a los BPI y, en la mayoría de los países, el marco jurídico establece la obligación de proporcionar una evaluación individualizada para identificar a las personas con necesidades especiales. Asimismo, cabe remarcar las altas puntuaciones observadas en el contexto educativo (87,5). En la gran mayoría de los países, las personas beneficiarias de protección internacional tienen garantizado el acceso a los diferentes niveles educativos en condiciones de igualdad con los nacionales, incluido el acceso a la educación preescolar, a la enseñanza

primaria y secundaria, así como a las escuelas postsecundarias y terciarias. Los indicadores NIEM apuntan también a disposiciones jurídicas favorables en el acceso al empleo (73,1) a la formación profesional (73,2) y a la vivienda (73,1), en línea con los *Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union*.

En cambio, el abanico de derechos garantizados en la esfera socioeconómica – y en la sociocultural, que obtiene puntuaciones análogas – contrastan con las puntuaciones del ámbito legal. Esto es particularmente evidente en lo que refiere a las áreas de residencia (47,2) y nacionalidad (36,6), donde se observan obstáculos que dificultan el acceso a ambos estatus para solicitantes de asilo y refugiados. En cuanto a la residencia, los principales impedimentos consisten en la carencia de garantías respecto a los tiempos de espera y al margen de discrecionalidad dejado a la praxis administrativa. El acceso a la nacionalidad, por otro lado, se ve dificultado por la presencia de requisitos demasiado estrictos, tanto de tipo económico como en lo que respecta a los niveles de idioma y de integración cultural esperados.

En segundo lugar, cabe remarcar algunas diferencias importantes entre países. Si bien el acceso a derechos y servicios fundamentales queda garantizado en todos los contextos europeos 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. Además, el hecho de no distinguir entre solicitantes y beneficiarios de protección internacional hace del marco jurídico español uno de los más favorables del contexto europeo. Junto al español, solamente los marcos jurídicos checo y sueco obtienen puntuaciones que superan el umbral de 80 puntos. Al otro lado del espectro se posicionan Lituania, Hungría y Grecia, países con marcos jurídicos más restrictivos.

Tabla 1.3: Definición del marco jurídico, por área de políticas, en 2019.

Resultado (0-100)	BG	CZ	FR	GR	HU	IT	LA	LT	NL	PL	RO	SL	SP	SW
Residencia	36,7	45,0	60,0	30,0	20,0	70,0	40,0	70,0	40,0	45,0	48,3	50,0	70,0	25,0
Reunificación familiar	73,4	64,1	69,8	41,1	51,5	71,3	70,6	66,1	71,9	49,4	80,2	70,5	70,8	60,1
Acceso a la ciudadanía	37,5	27,5	41,3	35,0	25,0	35,0	21,3	30,0	40,0	42,5	25,0	37,5	47,5	68,8
Integración legal	49,2	45,5	57,0	35,4	32,2	58,8	44,0	55,4	50,6	45,6	51,2	52,7	62,8	51,3
Vivienda	50,0	100,0	100,0	0,0	83,3	66,7	66,7	83,3	100,0	50,0	66,7	50,0	83,3	100,0
Empleo	60,0	88,3	50,0	60,0	63,3	80,0	46,7	73,3	85,0	78,3	55,0	78,3	93,3	90,0
Formación profesional	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	100,0	50,0	100,0	100,0	100,0	50,0	50,0	100,0	100,0
Educación	75,0	100,0	100,0	50,0	87,5	100,0	87,5	75,0	100,0	100,0	37,5	100,0	100,0	100,0
Sanidad	75,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	75,0	100,0	100,0	100,0
Seguridad social	55,0	65,0	75,0	100,0	60,0	75,0	55,0	75,0	55,0	65,0	50,0	75,0	75,0	70,0
Integración socioeconómica	60,8	83,9	79,2	60,0	74,0	87,0	67,7	84,4	90,0	82,2	55,7	75,6	91,9	93,3
Aprendizaje del idioma	0,0	100,0	83,5	0,0	0,0	100,0	100,0	83,5	0,0	66,5	100,0	100,0	100,0	100,0
Lazos sociales e integración cívica	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Integración sociocultural	0,0	100,0	83,5	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	66,5	100,0	100,0	100,0	100,0

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

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 *policy* y a la implementación de las medidas, de hecho, obtienen puntuaciones significativamente inferiores, respectivamente de 47,0 y 31,1. Los problemas principales del marco de *policy* conciernen costes y barreras administrativas. Respecto a los primeros, los solicitantes de asilo y refugiados se encuentran a menudo con dificultades para pagar las tarifas y tasas asociadas a prestaciones y servicios del sistema de integración. A falta de ayudas específicas que cubran este gasto, para muchas personas esto se traduce en la imposibilidad de acceder a una determinada prestación, e incluso puede llegar a impedir *de facto* el ejercicio de algunos derechos fundamentales. Esto es lo que ocurre con el derecho a la unidad familiar en varios países. Los altos costes económicos que implica llevar a cabo el proceso de reunificación familiar impiden en la práctica disfrutar de ese derecho, y mantienen a muchas familias divididas entre el país de origen y el de destino. En cuanto a las barreras administrativas, cabe remarcar las problemáticas asociadas a: i) la documentación requerida, a menudo difícil de obtener; ii) las demoras procedimentales y los periodos de espera, que en ocasiones superan los límites fijados por ley; y iii) la discrecionalidad administrativa, que perjudica la igualdad de trato y aumenta el nivel de inseguridad de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional. A este propósito, un ejemplo paradigmático que se produce en

varios contextos nacionales es el de la residencia de larga duración, cuyo acceso se ve limitado por la presencia simultánea de varias de las barreras administrativas mencionadas.

Otra área particularmente crítica en cuanto a *policy* es la de la vivienda que, de hecho, obtiene la puntuación más baja (26,5). A este respecto, cabe remarcar que sólo tres países (Holanda, Polonia y Suecia) garantizan a los beneficiarios de protección internacional programas específicos de acceso a la vivienda de larga duración y sin requisitos especiales. En el resto de los países, este colectivo cuenta básicamente con el mismo sistema de vivienda pública y de prestaciones de alquiler que el resto de la ciudadanía. Esto, ante la actual escasez de viviendas públicas y los altos precios de los arrendamientos, se convierte en un problema dramático para muchos BPI, que a menudo se encuentran sin un alojamiento donde quedarse. Esta problemática se relaciona con un problema más general y profundo que afecta a las políticas de integración: la falta de *targeted policies*, es decir, de medidas dirigidas exclusivamente a este colectivo y ajustadas a sus necesidades. La manera (y la intensidad) en que este problema afecta el proceso de integración de los solicitantes de asilo y refugiados varía en función del ámbito concreto que se tome en consideración. Como indican los valores de la Tabla 1.4, por ejemplo, resulta especialmente crítico en el ámbito de la inserción laboral. La falta de medidas adecuadas y adaptadas a las situaciones concretas de los BPI se traduce en un proceso de inclusión en el mercado laboral lento y complicado. El sistema sueco destaca positivamente a este respecto, ofreciendo personal especializado a la altura de la demanda y programas de acción específicos para empleadores y empresarios. Suecia es también el único país que prevé, sistemáticamente, un conjunto de medidas de sensibilización dirigidas al sector privado para favorecer el acceso a la formación profesional de los BPI.

Tabla 1.4: Establecimiento del marco de políticas por área de políticas en 2019.

Resultado (0-100)	BG	CZ	FR	GR	HU	IT	LA	LT	NL	PL	RO	SL	SP	SW
Residencia	40,2	75,0	66,8	66,8	53,2	43,5	93,3	91,8	96,7	63,3	66,9	71,7	100,0	83,5
Reunificación familiar	75,0	50,0	70,0	37,5	25,0	35,0	5,0	75,0	55,0	25,0	0,0	75,0	100,0	75,0
Acceso a la ciudadanía	0,0	40,0	100,0	10,0	100,0	0,0	0,0	20,0	0,0	0,0	100,0	100,0	60,0	70,0
Integración legal	38,4	55,0	78,9	38,1	59,4	26,2	32,8	62,3	50,6	29,4	55,6	82,2	86,7	76,2
Vivienda	15,7	53,5	52,9	11,9	10,4	35,8	4,1	39,6	42,4	22,1	23,6	32,9	39,3	70,0
Empleo	30,5	41,7	22,1	5,5	16,7	50,1	44,5	52,6	36,2	26,3	11,0	55,7	38,8	97,2
Formación profesional	40,0	40,0	53,3	13,4	20,0	40,0	55,0	20,0	20,0	31,6	6,6	40,0	30,0	76,7
Educación	50,5	45,0	45,5	47,3	16,7	58,3	66,2	38,8	39,4	36,1	17,2	32,2	20,0	75,0
Sanidad	23,4	70,0	63,4	36,6	33,4	76,6	63,4	40,0	70,0	43,4	30,0	51,6	66,6	100,0
Seguridad social	22,3	64,5	44,3	11,0	50,0	83,3	64,5	50,0	66,7	62,3	36,2	89,0	76,7	83,3
Integración socioeconómica	30,4	52,5	46,9	21,0	24,5	57,4	49,6	40,2	41,6	37,0	20,8	50,2	45,2	83,7
Aprendizaje del idioma	1,2	63,1	54,4	1,2	0,0	68,6	69,1	55,0	46,7	38,1	35,0	46,0	90,0	85,7
Lazos sociales e integración cívica	25,0	25,0	75,0	25,0	25,0	0,0	25,0	25,0	0,0	0,0	75,0	25,0	50,0	50,0
Integración sociocultural	13,1	44,1	64,7	13,1	12,5	34,3	47,1	40,0	23,4	19,1	55,0	35,5	70,0	67,9

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

Sin embargo, no es en la fase de establecimiento del marco de *policy* donde se ubican las criticidades principales del contexto europeo. Los problemas más graves atañen a la fase de implementación, es decir, a la etapa en que las medidas fijadas en el marco normativo y desarrolladas en los documentos ejecutivos son puestas en marcha. Dicho de otra manera, estamos hablando de como las ayudas, los recursos y los servicios llegan y son experimentados (o no) por parte de los solicitantes de asilo y refugiados. En este sentido, la fase de implementación representa el principal punto débil para el conjunto de los sistemas de acogida e integración analizados. Los indicadores NIEM lo ponen en evidencia: las puntuaciones más bajas – tanto a nivel general, como específicas de cada país y área de política – atañen a la fase de implementación.

La situación más crítica de esta fase concierne a la falta de colaboración y organización entre los varios actores que operan en el sector del asilo 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 y como no-estatales, e involucrar a todos los niveles de gobernanza. En lo que refiere al conjunto de personas cubiertas por la protección internacional, el escenario europeo queda muy lejos de cumplir 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 2019, siguen siendo muy pocos los países que se han equipado con estructuras multinivel. Italia, Lituania y Suecia son los países donde el entramado de colaboración y coordinación entre actores resulta más desarrollado y mejor asentado. Otros países también han adoptado un enfoque multiactor y multinivel en algunos ámbitos concretos de la integración. Es el caso de Francia, por ejemplo, en el ámbito de la vivienda. Desde 2018, las autoridades han desarrollado una estrategia específica que cuenta con todos los actores interesados en el asilo, incluyendo varios ministerios, actores regionales y municipales, y distintas ONG especializadas. De manera análoga, y también para cuestiones relativas a la vivienda, en República Checa y en Países Bajos, los respectivos gobiernos centrales disponen de mecanismos de coordinación con autoridades regionales y locales.

Estos ejemplos virtuosos representan, sin embargo, excepciones dentro del contexto europeo analizado. La falta de comunicación y colaboración entre actores, y la ausencia de estructuras de coordinación que faciliten dichas dinámicas, se traducen en graves ineficiencias sistémicas, en el desperdicio de recursos y, en última instancia, en un proceso de integración incierto, dificultoso y desigual. A pesar de ser formalmente reconocidos sobre el papel - en las leyes y, en menor medida, en las *policies* –, en la práctica los derechos y las oportunidades son a menudo negados para solicitantes de asilo y beneficiarios de protección internacional.

Tabla 1.5: Implementación y colaboración, por área de políticas, en 2019.

Resultado (0-100)	BG	CZ	FR	GR	HU	IT	LA	LT	NL	PL	RO	SL	SP	SW
Residencia	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Reunificación familiar	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Acceso a la ciudadanía	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Integración legal	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Vivienda	0,0	50,0	83,3	0,0	0,0	27,7	0,0	33,3	44,3	0,0	16,7	16,7	44,3	27,7
Empleo	0,0	33,3	55,7	0,0	0,0	27,7	22,3	66,7	44,3	0,0	16,7	33,3	44,3	55,7
Formación profesional	16,7	16,7	55,7	16,7	0,0	27,7	27,7	33,3	33,3	0,0	16,7	16,7	44,3	89,0
Educación	33,3	66,7	16,7	39,0	0,0	61,0	39,0	50,0	66,7	0,0	16,7	61,0	44,3	44,3
Sanidad	0,0	16,7	44,3	33,3	0,0	27,7	27,7	66,7	50,0	16,7	16,7	33,3	11,0	44,3
Seguridad social	0,0	16,7	33,3	33,3	0,0	44,3	11,0	66,7	33,3	0,0	27,7	33,3	44,3	44,3
Integración socioeconómica	8,3	33,4	48,2	20,4	0,0	36,0	21,3	52,8	45,3	2,8	18,5	32,4	38,8	50,9
Aprendizaje del idioma	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Lazos sociales e integración cívica	0,0	26,6	46,6	50,0	0,0	0,0	0,0	0,0	30,0	6,6	10,0	0,0	10,0	53,4
Integración sociocultural	0,0	26,6	46,6	50,0	0,0	0,0	0,0	0,0	30,0	6,6	10,0	0,0	10,0	53,4

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

El apartado siguiente se centra en estas tendencias a lo largo de los últimos dos años, comparando los resultados de las dos rondas de evaluación NIEM, de 2017 y de 2019, y señalando los cambios más significativos observados en el contexto europeo.

1.3 La evolución de los sistemas nacionales de acogida en el bienio 2017-2019

En 2017, partíamos de una situación en la cual los marcos legales eran generalmente positivos para la mayoría de las dimensiones evaluadas. El reto se situaba más bien en el marco de las políticas de acogida e integración, así como en la fase de la implementación y colaboración, donde existían muchas carencias. En términos generales, ha habido pocos cambios en el periodo 2017-2019. De hecho, donde más se necesitaban los cambios (*policy* e implementación) es donde los progresos han sido menos significativos.

Definición del marco jurídico

En general, los marcos legales de las dimensiones de empleo, salud, vivienda, residencia y seguridad social se han mantenido estables en la mayoría de los países evaluados, con estándares generalmente altos en el período 2017-2019. En la dimensión de residencia, se han observado algunas leves mejoras en todos los países. En el caso de Francia, Hungría, Lituania, Polonia, Rumanía, Eslovenia y Suecia, han tenido lugar algunos cambios para facilitar las condiciones del acceso de los BPI y de las personas vulnerables a la solicitud del permiso de residencia.

Tabla 1.6: Definición del marco jurídico. Cambios observados entre 2017 y 2019.

	Marco jurídico		
	Cambio	Países con cambios positivos	Países con cambios negativos
Residencia	2,1	FR, HU, LT, (RO)	
Reunificación familiar	1,2	FR, (GR), HU, (IT), LV, (RO)	
Acceso a la ciudadanía	-1,0		IT, LT, (RO)
Vivienda	1,3	HU	RO
Empleo	-0,4	(GR), ES	RO, SL
Formación profesional	0,0		
Educación	0,0	FR	RO
Sanidad	-1,9		RO
Seguridad social	-0,2		LV
Aprendizaje del idioma	0,0		
Lazos sociales e integración cívica	n/a		
Mainstreaming	n/a		

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

Sin embargo, en el ámbito de la salud, que generalmente tiene estándares altos, el marco legal ha sufrido cambios negativos. En Rumanía, por ejemplo, desde enero de 2018, los BPI deben pagar alrededor de 40 euros/mes para tener acceso al sistema de salud público; una condición difícil de cumplir para los recién llegados.

Establecimiento del marco de las políticas

A diferencia del marco legal, el marco de las políticas no se ha mantenido estable en este período, y ha mostrado señales tanto de mejoría como de deterioración en diferentes países y ámbitos.

En cuanto a las mejoras, cabe remarcar aquellas relacionadas con el empleo, para el cual se han constatado medidas favorables a la integración de los BPI en Francia, Letonia, Lituania y Eslovenia. Dichas medidas están enfocadas tanto a facilitar el acceso a los servicios de búsqueda de empleo como a mejorar el acceso a los servicios de formación profesional. Si bien en la mayoría de los demás países no ha habido cambios en las políticas en este ámbito, se ha observado cierta deterioración en Rumanía, donde los trámites necesarios para acceder al mercado laboral se han hecho más complicados y costosos para los recién llegados. Para gran parte de estas personas, la documentación requerida es muy difícil o, en algunos casos, imposible de obtener.

Tabla 1.7: Establecimiento del marco de políticas. Cambios observados entre 2017 y 2019.

	Marco de políticas		
	Cambio	Países con cambios positivos	Países con cambios negativos
Residencia	-3,3	LV	FR, IT, HU
Reunificación familiar	1,7	FR, LV	IT
Acceso a la ciudadanía	6,2	RO	IT
Vivienda	0,6	FR, GR, LT, (ES)	CZ
Empleo	4,2	FR, LT, LV, SL	RO
Formación profesional	2,8	FR, PL	
Educación	-0,7	FR, GR	RO, SL
Sanidad	1,7	FR, PL, RO, SL	GR, HU
Seguridad social	3,7	ES, FR, LT, PL, RO, SL	GR
Aprendizaje del idioma	2,4	CZ, FR, SL	(GR)
Lazos sociales e integración cívica	5,8	FR, LV	PL
Mainstreaming	n/a		

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

En el ámbito de la salud, se han registrado algunas mejoras en Francia, Polonia, Rumanía y Eslovenia, donde se ha mejorado el acceso a la atención médica mediante un aumento de la información disponible y una provisión de servicios más ajustada a las necesidades de los BPI. Los cambios negativos, por el contrario, afectaron sobre todo a

Grecia y Hungría, donde algunos servicios fundamentales que existían en 2017 – como los servicios de interpretación financiados por el gobierno, en Grecia, y las entrevistas personales con los BPI sobre sus derechos y el uso de los servicios, en Hungría – ya no están disponibles.

En cuanto al área de vivienda, en el período 2017-2019, los indicadores revelan cambios menores en 5 países, con algunas mejoras en Francia, Grecia, Lituania y España. Lituania destaca por las mejoras significativas inducidas en el Plan de acción 2018-2020 sobre la integración de extranjeros en la sociedad lituana, que incluye a los BPI en las políticas generales de vivienda. En el mismo periodo, el gobierno lituano adoptó una nueva ley que prevé el alojamiento en Centros de Recepción de Refugiados o en una vivienda temporal para algunos de los grupos más vulnerables de BPI, como los menores no acompañados, las personas mayores o las víctimas de violencia y trauma. Sin embargo, ha habido también cambios negativos, como los registrados en la República Checa y Hungría, donde se han suspendido o restringido ciertas medidas destinadas a apoyar el acceso a la vivienda.

En el ámbito de la seguridad social, se han observado leves mejoras en comparación con 2017. Se han producido cambios positivos en Francia, Lituania, Polonia, Rumanía, Eslovenia y España. En todos estos países, se han reducido las barreras administrativas que complicaban el acceso a ciertos beneficios sociales y se han mejorado los mecanismos que permiten informar a los BPI sobre sus derechos. Grecia constituye una excepción a esta tendencia: en 2019, han aumentado las barreras administrativas que dificultan el acceso a beneficios sociales, respecto a las detectadas en 2017.

Finalmente, no se han notado mejoras relevantes en cuanto a la residencia. Es más, las condiciones se deterioraron para los beneficiarios de protección subsidiaria en algunos países. El deterioro más significativo ha tenido lugar en Italia, donde la tarifa para aplicar al procedimiento de residencia ha sido casi triplicada en este período, tras la reforma llevada a cabo por el anterior ministro de Interior, Matteo Salvini.

Fase de implementación y colaboración

En lo que refiere a la fase de implementación, el área del empleo es donde se observan las principales mejoras entre 2017 y 2019. Los avances más significativos tuvieron lugar en Francia, Letonia, Lituania, Eslovenia y Suecia. Por ejemplo, el Plan de acción 2018-2020 sobre la integración de los extranjeros en la sociedad lituana incluye varias medidas específicas dirigidas a los BPI dentro de las políticas de empleo. Estas medidas, que incluyen programas de formación profesional, apoyo a los emprendedores y acciones

de soporte a la inserción laboral, involucran a un número creciente de actores que operan en el campo de la integración, de cara a fortalecer un modelo de gobernanza multinivel del asilo y el refugio. Se han observado mejoras similares en Letonia. En el marco del último Plan de acción nacional, este país ha llevado a cabo acciones concretas para la integración socioeconómica de los BPI que abarcaban desde la creación de varios cursos de formación profesional especializados hasta la introducción de nuevos mecanismos de coordinación entre el gobierno nacional y los servicios de empleo.

Tabla 1.8: Implementación y colaboración. Cambios observados entre 2017 y 2019.

	Implementación		
	Cambio	Países con cambios positivos	Países con cambios negativos
Residencia	n/a		
Reunificación familiar	n/a		
Acceso a la ciudadanía	n/a		
Vivienda	3,0	FR, LT	CZ, HU
Empleo	7,7	FR, LT, LV, SL	
Formación profesional	5,6	FR, LT	
Educación	7,3	LT, LV, SL	
Sanidad	6,4	FR, LT, SL	
Seguridad social	6,0	FR, LT, LV, SL	
Aprendizaje del idioma	n/a		
Lazos sociales e integración cívica	3,1	FR	
Mainstreaming	11,1	FR, LT	RO

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

La segunda dimensión en la que se han producido más cambios dentro de la fase de implementación y colaboración es la seguridad social. Partiendo de un nivel generalmente bajo, se han producido avances significativos en Lituania, Francia, Letonia y Eslovenia, donde la coordinación multinivel resultó en un mejor flujo de información, ya sea dentro de las instituciones, entre ellas o entre las instituciones y los BPI, en todo lo relacionado con los derechos de los BPI y el uso de determinados servicios. Se han dado pasos importantes, por ejemplo, en Letonia, con el Ministerio de Bienestar monitoreando y coordinando la implementación del Plan de acción del país a través de un grupo de trabajo transversal compuesto por una multitud de actores relevantes (*multi-stakeholder*).

En la dimensión de la salud, Lituania, Francia, Eslovenia y Polonia experimentaron mejoras en el período 2017-2019. Las mejoras en este ámbito están relacionadas con la integración y la cooperación multinivel y con la sociedad civil, especialmente en Francia, Lituania y Eslovenia. Francia, por ejemplo, ha descentralizado sus esfuerzos a nivel regional, proporcionando a las agencias regionales de salud nuevos recursos para fortalecer el sistema de atención médica para las personas recién llegadas.

La misma tendencia se ha observado en Eslovenia, donde, además de una mejor cooperación entre el gobierno y los organismos de salud regionales y locales, se registran avances significativos en términos de cooperación con actores no estatales. A este respecto, algunas ONG se han encargado de ejecutar proyectos financiados por el gobierno con el objetivo específico de mejorar la atención médica que se da a las personas refugiadas.

Respecto a la vivienda, la situación es más problemática, ya que la mayoría de los países evaluados presentan carencias importantes en este ámbito; sobre todo en lo que se refiere a la coordinación multinivel y la cooperación con la sociedad civil. Como indicamos en la sección anterior, se han producido avances positivos en solo dos países: Francia y Lituania. El gobierno francés adoptó en 2018 una Estrategia nacional para la integración de los refugiados que aborda las necesidades de los BPI en materia de acceso a la vivienda (por ejemplo, la creación de nuevos espacios de alojamiento), mientras que Lituania incluyó medidas de integración de los beneficiarios de protección internacional en las políticas de vivienda en el marco de su Plan de acción 2018-2020 sobre la integración de los extranjeros en la sociedad lituana.

En resumen, si bien los marcos legales no han sido sujetos a cambios significativos, se han observado tanto mejoras como deterioros en las dos fases posteriores. En relación con el marco de las políticas, destacan las mejoras en las dimensiones del empleo y la salud, mientras que sigue habiendo carencias remarcables en los ámbitos de la vivienda y la residencia. Finalmente, en la fase de implementación y colaboración, a pesar de las mejoras considerables en los ámbitos del empleo y la seguridad social, sigue habiendo muchos retos a la hora de concretar los avances observados en los marcos legales y/o políticos.

2. Retos y límites del sistema de acogida de protección internacional en España.⁶

Francesco Pasetti

2.1 Solicitantes y beneficiarios de protección internacional en España, una revisión de los datos

En España, la protección internacional que se presta en el contexto migratorio presenta algunas características particulares dentro del marco europeo. La primera, y más significativa, se refiere al reciente crecimiento de las solicitudes de asilo. Durante el trienio 2017-2019, España ha registrado el incremento anual más alto entre los principales países receptores. Las 115.190 nuevas solicitudes de 2019, de hecho, doblan las que se recibieron en el año anterior (52.745) (Tabla 2.1).

Tabla 2.1 – Nuevas solicitudes de asilo en la UE, principales países receptores y variación anual, 2015-2019.

	2015		2016		2017		2018		2019	
	Total	Total	Δ%	Total	Δ%	Total	Δ%	Total	Δ%	
Alemania	441.900	722.365	63%	198.310	-73%	161.930	-18%	142.510	-12%	
Francia	70.570	76.790	9%	91.965	20%	111.415	21%	119.915	8%	
España	14.610	15.570	7%	33.040	112%	52.745	60%	115.190	118%	
Grecia	11.370	49.875	339%	56.950	14%	64.985	14%	74.915	15%	
Italia	82.790	121.185	46%	126.560	4%	53.440	-58%	35.005	-34%	

Fuente: Eurostat (*migr_asyappctza*)

Esta evolución ha sido el resultado combinado de varios factores. El primero de ellos concierne al cierre de las rutas orientales y centrales del Mediterráneo, ocasionado por los acuerdos firmados entre la Unión Europea y Turquía, y entre Italia y Libia. Dichas medidas redirigieron los flujos de personas en búsqueda de asilo hacia las rutas occidentales y resultaron en el aumento de solicitudes observado en España a lo largo de 2018. Sin embargo, vista la caída del número de llegadas en la frontera sur registrada posteriormente, el aumento de solicitudes observado en 2019 apunta a factores distintos. Ante todo, hay que destacar el giro restrictivo en las políticas migratorias de los Estados Unidos. El endurecimiento de los controles fronterizos y de las políticas de asilo (especialmente en frontera) bajo la presidencia de Donald Trump ha llevado a muchos ciudadanos latinoamericanos a buscar asilo en otros países, entre los cuales España ha ocupado una posición relevante. En este sentido - y aquí entra en juego otro

⁶ El en caso de España, la evaluación NIEM 2019 se refiere a la situación de su sistema de acogida de protección internacional ("SAPI") en fecha 31 de diciembre de 2019. Dadas las características peculiares del sistema de asilo español, dicha evaluación hace referencia al conjunto de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional ("SBPI").

factor explicativo - han desempeñado un papel clave las relaciones que vinculan España con América Latina. La proximidad histórica, lingüística y cultural de España con los países latinoamericanos, junto a los menores requisitos de acceso en materia de visado y al contexto de crisis, social, política y económica que muchos de esos países están viviendo, han contribuido al aumento de las solicitudes de 2019. No es casualidad que más de la mitad de las nuevas solicitudes de asilo recibidas en 2019 hayan sido presentadas por ciudadanos venezolanos y colombianos.

Este aspecto apunta a otra característica distintiva del contexto español, relativa a la procedencia de los solicitantes. En España, la mayoría de las personas que piden asilo proviene de países de América Latina, un perfil que difiere del observado en el resto de contextos europeos, donde prevalecen las peticiones de personas provenientes de Siria, Afganistán e Irak. En cambio, Venezuela se mantiene por cuarto año consecutivo como el primer país de origen de los solicitantes en España, duplicando las cifras del año anterior con 40.305 solicitantes de asilo (35% del total de las solicitudes en este país). Cabe destacar, a su vez, el número de solicitantes de origen colombiano, que ha triplicado las cifras de 2018, alcanzando las 28.880 nuevas solicitudes (25% del total). También se ha observado un aumento significativo de peticiones de protección internacional por parte de ciudadanos de Honduras, Nicaragua, El Salvador y Perú. Fuera de la región latinoamericana, cabe mencionar el aumento de solicitudes formalizadas por ciudadanos marroquíes. Por otra parte, disminuyen las solicitudes de personas provenientes de Siria (14%), confirmando la tendencia de los últimos años.

Tabla 2.2 – Nuevas solicitudes de asilo en España según países de origen, 2018 y 2019.

	2018	2019	Δ
Venezuela	19.070	40.305	21.235
Colombia	8.465	28.880	20.415
Honduras	2.400	6.730	4.330
Nicaragua	1.360	5.840	4.480
El Salvador	2.240	4.715	2.475
Perú	525	3.965	3.440
Marruecos	1.280	2.470	1.190
Ucrania	1.880	2.240	360
Siria	2.725	2.315	-410
Georgia	910	1.625	715

Fuente: Eurostat (*migr_asyappctza*)

El tercer aspecto distintivo del contexto español se refiere al lugar de presentación de las solicitudes. Como viene siendo habitual en los últimos años, se confirma la preeminencia de las solicitudes presentadas en territorio respecto a las presentadas en

frontera. En 2019, la diferencia entre dichas cifras resulta aún más pronunciada, consecuencia de un aumento más pronunciado de las primeras que de las segundas. El reducido número de peticiones de asilo formalizadas en frontera está estrechamente vinculado a la disminución de los flujos de entrada por vía marítima. Si bien en los años anteriores se había producido un incremento de las llegadas por vía marítima como resultado del cierre de las rutas orientales y centrales del Mediterráneo, en 2019 se observa una amplia caída del número de llegadas por esta vía a costas españolas como resultado de las medidas de control fronterizo acordadas entre los gobiernos de España y Marruecos. Por otro lado, se ha registrado un gran incremento de las solicitudes de asilo en territorio (Tabla 2.3) que, como ya hemos mencionado, es debido en gran parte a la creciente situación de crisis y violencia que se sufre en América latina y central.

Tabla 2.3 - Solicitudes de asilo en España* según el lugar de presentación de la solicitud, 2015-2019.

	2015		2016		2017		2018		2019	
Territorio Nacional	6.913	46,4%	12.423	75,1%	23.872	75,2%	47.084	84,5%	108.773	92,0%
Puesto Fronterizo	6.862	46,1%	3.088	18,7%	6.148	20,2%	6.518	11,7%	7.020	5,9%
Embajada	32	0,2%	264	1,6%	341	1,1%	371	0,7%	307	0,3%
C.I.E	785	5,3%	769	4,7%	1.379	4,3%	1.776	3,2%	2.164	1,8%
Total	14.887		16.544		31.740		55.749		118.264	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Interior, 2019

**A diferencia de las tablas anteriores, que reportaban el número de nuevas solicitudes registradas en un año, los datos de la Tabla 2.3 conciernen al número total de solicitudes registradas en un año, es decir, incluyendo las solicitudes de las personas que, anteriormente, ya habían formalizado una demanda de protección internacional.*

En cuanto a los datos relativos a las solicitudes tramitadas, destaca el aumento de tramitaciones, que alcanzan casi la mitad del total de solicitudes presentadas en 2019 y quintuplican las de 2018. Aumenta también el número de decisiones positivas, que alcanza el 66% del total de solicitudes tramitadas. A este respecto, sin embargo, cabe remarcar que dicho aumento se ha debido casi enteramente a la concesión de permisos de residencia temporal por razones humanitarias a ciudadanos venezolanos, tras haberles denegado el estatuto de refugiado. De hecho, más allá de los permisos humanitarios, los datos evidencian una bajada en la ratio de concesión del estatuto de refugiados y de la protección subsidiaria respecto a los dos años anteriores. La concesión del estatuto de refugiado aumenta en términos absolutos, pasando de las 575 de 2018 a las 1.640 en 2019, pero disminuye en términos relativos, suponiendo únicamente un 3% del total de resoluciones tramitadas (Tabla 2.4).

Tabla 2.4 - Resultado de la resolución de protección internacional en primera instancia, 2017-2019.

	2017		2018		2019	
Decisiones tramitadas	12.055	100%	11.875	100%	58.035	100%
Decisiones negativas	7.965	66%	8.980	76%	19.615	34%
Decisiones positivas	4.090	34%	2.895	24%	38.420	66%
Estatuto de refugiado	580	5%	575	5%	1.640	3%
Estatuto de protección subsidiaria	3.515	29%	2.320	20%	1.540	3%
Estatuto humanitario	0	0%	0	0%	35.240	61%
Estatuto de protección temporal	0	0%	0	0%	0	0%

Fuente: Eurostat (migr_asyappctza)

Finalmente, cabe remarcar las 133.050 solicitudes que quedaban pendientes de respuesta a finales de 2019 (según datos de Eurostat). Esta cifra duplica la de diciembre de 2018 y confirma una tendencia creciente y preocupante. Este dato, junto al tiempo medio de resolución, que superabas los 15 meses, a mediados de septiembre 2019, proporciona una idea bastante clara acerca del estado crítico en que se encontraba el sistema de asilo en España a finales de año.

Por otro lado, antes de pasar a analizar cambios y retos en 2019, resulta útil un ejercicio retrospectivo para recordar cuál era la situación de partida en el marco de la evaluación NIEM, es decir, el estado del sistema a finales de 2017.

2.2 El estado del sistema de acogida de protección internacional a finales de 2017

La Tabla 2.5 resume los principales indicadores de la primera ronda de evaluación NIEM⁷. A finales de 2017, el SAPI presentaba fuertes desequilibrios tanto entre las diferentes áreas, como entre las diferentes fases de las políticas. A este respecto, los resultados apuntaban a la gran brecha existente entre el marco jurídico (83,0 puntos sobre 100) y su implementación (34,5), así como también a carencias significativas en cuanto a las herramientas ejecutivas (60,7).

⁷ Para más información acerca de la primera ronda de evaluación NIEM, véase: Pasetti, F. and Sánchez-Montijano, E. (2019) Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Informe nacional para España, NIEM 2018. Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB). Disponible en: https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/projects_papers/niem/sobre_los_solicitantes_y_beneficiarios_de_proteccion_internacional_informe_nacional_para_espana_niem_2018

Tabla 2.5: Evaluación de las fases del ciclo de las políticas por área de políticas del SAPI en 2017.

	Marco jurídico	Marco de políticas	Implementación
Residencia	70,0	100,0	n/d
Reunificación familiar	70,8	100,0	n/d
Acceso a la ciudadanía	47,5	60,0	n/d
Integración legal	62,8	86,7	n/d
Vivienda	83,3	37,5	44,3
Empleo	83,3	38,8	44,3
Formación profesional	100,0	30,0	44,3
Educación	100,0	20,0	44,3
Sanidad	100,0	66,6	11,0
Seguridad social	75,0	74,5	44,3
Integración socioeconómica	90,3	44,6	38,8
Aprendizaje del idioma	100,0	90,0	
Lazos sociales e integración cívica	n/d	50,0	10,0
Integración sociocultural	100,0	70,0	10,0
Mainstreaming	n/d	n/d	33,3
TOTAL	83,0	60,7	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. El primero se refiere a la concepción abierta de la protección internacional que inspira la Ley de asilo de 2009 (aún hoy, el elemento normativo principal en materia de asilo y refugio). A diferencia de otros países, la Ley de asilo española no discrimina entre la condición de solicitantes y la condición de beneficiarios de protección internacional, garantizando a ambos colectivos derechos, servicios y prestaciones equiparables durante el proceso de acogida e integración. El segundo aspecto apunta a la amplitud del abanico de derechos y oportunidades reconocidos por esta ley, que destaca positivamente respecto a otros marcos normativos europeos. La tercera consideración concierne al enfoque individualizado adoptado en el sistema de acogida. Como establece el primer apartado del artículo 31 de la Ley de asilo, los servicios, ayudas y prestaciones del programa de acogida deben adaptarse a las necesidades de los solicitantes cuando así lo requiera el procedimiento de asilo o lo establezca la autoridad competente. También hace especial hincapié, en el artículo 46, en la adopción de medidas de protección diferenciadas para los casos de especial vulnerabilidad. Esta atención individualizada toma forma en el diseño de un itinerario de integración ajustable y graduable según el perfil de la persona.

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 oportunidades fijados en la ley, la evaluación del sistema empeora considerablemente.

Los más de veinte puntos de diferencia entre los resultados del marco jurídico (83,0) y los del marco de *policy* (60,7) indican carencias relevantes en términos de herramientas ejecutivas. La falta de un reglamento ejecutivo de la Ley de asilo es emblemática en este sentido, y las consecuencias de este vacío reglamentario son numerosas. Pensemos en los problemas para la reunificación familiar, por ejemplo, que fueron recalcados en la evaluación de 2017. En la Ley de asilo, el legislador español adopta una concepción amplia de la familia, que va más allá del concepto de familia nuclear presente en la Ley de extranjería. Así, dicha ley no establece límites temporales ni requisitos específicos que, por el contrario, sí se aplican para los nacionales de terceros países a los que resulta aplicable el régimen de extranjería. Sin embargo, este mecanismo de garantía y protección de la unidad familiar en la práctica resulta en vano por la falta de un reglamento de aplicación.

Dicho esto, los problemas más críticos del SAPI a finales de 2017 se producían en la fase de implementación, es decir, en las acciones puestas en marcha para concretar procesos de acogida e integración. A este respecto, la primera evaluación NIEM ponía en evidencia dos problemáticas fundamentales: la escasez de recursos y la falta de coordinación y colaboración entre actores. En 2017, el sistema ya había aumentado su capacidad, tanto en términos presupuestarios como de plazas de acogida, para responder a una demanda de asilo que se había duplicado respecto al 2016. No obstante, la respuesta proporcionada no estuvo a la altura de dicha demanda. El trabajo de campo realizado revelaba un sistema inadecuado e insuficiente para atender a las necesidades de solicitantes de asilo y refugiados. En aquel entonces, la falta de personal afectaba tanto al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, responsable del sistema de acogida, como al Ministerio de Interior, encargado de la gestión de los procedimientos. La Oficina de Asilo y Refugio (Ministerio de Interior), por ejemplo, contaba con una plantilla de 130 personas, muchas de las cuales tenían contratos de trabajo temporales. La insuficiencia de recursos para la gestión de los procedimientos creaba un cuello de botella que complicaba dramáticamente el acceso al sistema de acogida. La carencia de personal cualificado y la falta de formación suficiente para atender a las necesidades específicas de este colectivo, dificultaba la detección de los perfiles más vulnerables e impedía que la atención individualizada establecida por ley se concretara en un servicio eficaz y al alcance de todas aquellas personas que lo necesitaban. El segundo aspecto crítico apuntaba a un modelo de gobernanza parcial y disfuncional que prescinde de importantes actores institucionales, tanto a nivel del gobierno central, como de las administraciones autonómicas y locales. A este respecto, la investigación recalca la

falta de una estructura estable de coordinación y planificación entre los ministerios implicados en el sistema de asilo y, más en general, la necesidad de una estrategia nacional más extensa y diversificada que contara con la participación de todas las partes interesadas, incluyendo la sociedad civil.

Esta era, en muy resumidas cuentas, la situación del SAPI a finales de 2017. Ese año España recibió 33.040 nuevas demandas de asilo. A lo largo de 2019 las nuevas solicitudes fueron 115.190. ¿Cómo reaccionó el sistema a este aumento exponencial de las demandas? ¿Cuáles fueron los cambios principales a lo largo del bienio 2018-2019? Y, finalmente, ¿cuál es la situación del SAPI a finales de 2019? Las próximas secciones intentan dar respuesta a estas preguntas.

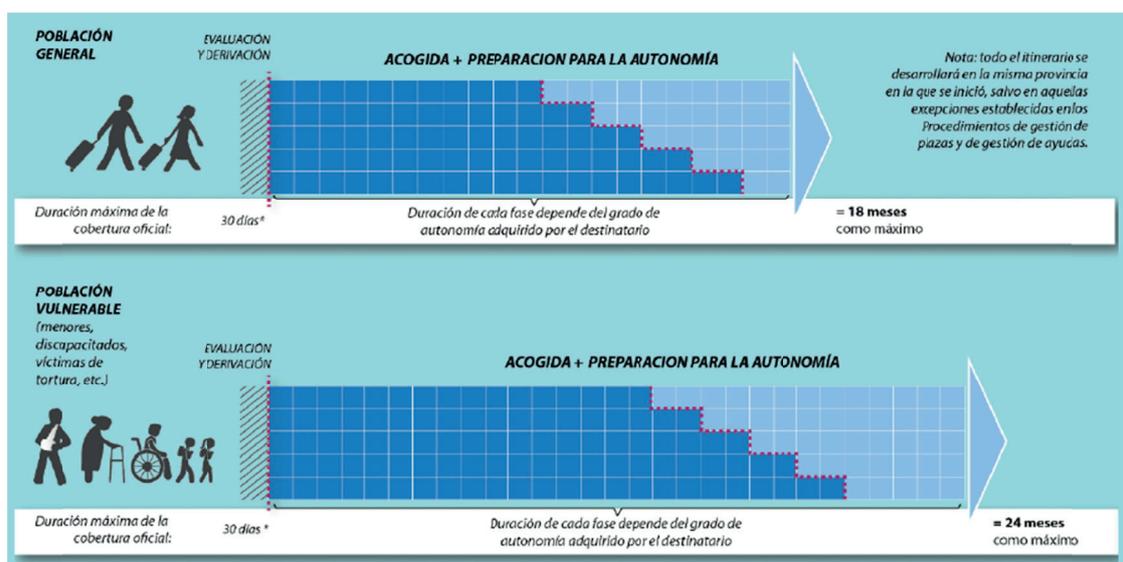
2.3 Los principales cambios del bienio 2018-2019

En los años 2018 y 2019, se han observado varios cambios en el sistema de acogida de protección internacional. El primero en orden cronológico hace referencia al itinerario de acogida e integración. La rigidez del anterior modelo, que afectaba sobre todo a la búsqueda de vivienda y empleo en el paso de Primera a Segunda fase, y los desajustes en los tiempos de gestión de los procedimientos de asilo, llevaron a la Dirección General de Migraciones (desde 2019, Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria) a replantear una reorganización de las fases. Los cambios empezaron de facto a finales de 2017, y fueron formalizados y recogidos en la última versión del Manual de gestión en noviembre de 2018 (Figura 2.1). Esta reorganización pretendía garantizar una mayor y mejor flexibilidad del itinerario para que se ajustara a las dinámicas reales de integración de los usuarios.

Las características generales del itinerario en cuanto a tipo de servicios proporcionados y a su duración se han mantenido estables. Así, el nuevo itinerario de acogida e integración, llamado 'itinerario de preparación para la autonomía', sigue desarrollándose a lo largo de 18 meses, ampliables a 24 para colectivos vulnerables. La modificación principal concierne a la reducción del número de fases, que pasa de tres (acogida temporal, integración, y autonomía) a dos (acogida temporal y preparación a la autonomía), precedidas por una fase de evaluación y derivación de 30 días. La Fase 1 (o de Acogida), que mantiene su planteamiento original, consiste en la acogida de los destinatarios en uno de los cuatro Centros de Acogida de Refugiados (CAR), de gestión pública, o en uno de los dispositivos gestionados por las entidades (con financiación pública). Esta primera acogida pretende cubrir las necesidades básicas del destinatario: además de alojamiento y manutención, el sistema prevé que el destinatario reciba atención social, psicológica, asesoramiento legal, servicio de intérprete y traducción,

junto con la realización de actividades formativas de diferente índole. Son de gran importancia en esta fase las actividades de orientación cultural y formativa, haciendo hincapié en la enseñanza del idioma y en la formación pre-laboral y laboral. La Fase 2 (o de Preparación para la autonomía) se centra en la provisión de medidas de intervención social y en la provisión de ayudas económicas con el fin de garantizar la progresiva incorporación del destinatario en el entorno socioeconómico. Entre las medidas dispensadas, destacan el apoyo para gestiones administrativas (empadronamiento, cobertura sanitaria, etc.), para acceder al sistema educativo (escolarización, homologaciones de títulos, etc.), el acompañamiento en la búsqueda de vivienda y la provisión de actividades de inserción laboral. En esta fase, el destinatario recibe prestaciones económicas ajustadas a sus necesidades. Se contempla también la posibilidad de que el destinatario pueda necesitar asistencia o apoyo de forma esporádica en determinadas áreas, y/o la entrega de ayudas económicas puntuales. Esta segunda fase prevé el otorgamiento, a partir del sexto mes, de la autorización para trabajar. Los cambios más significativos respecto al modelo anterior afectan, sobre todo, a esta última etapa, que acaba aglutinando lo que entonces constituía la segunda y tercera fase.

Figura 2.1: Itinerario de preparación para la autonomía



Fuente: elaboración propia a partir del Manual de gestión (v3.3)

El trabajo de campo ha identificado mejoras relativas a la transición entre las fases, por ejemplo, con la introducción de la posibilidad de que aquellas personas con un nivel de autonomía mayor puedan acceder directamente a la segunda fase pasados los primeros 3 meses en fase 1. Al mismo tiempo, ya no se contempla una aprobación previa por parte del Ministerio Trabajo, Migraciones y Seguridad Social para acceder a la segunda fase,

hecho que ha garantizado mayor flexibilidad administrativa y ha agilizado la movilidad dentro del sistema.

También se han dado cambios relevantes en cuanto a la capacidad del sistema, respecto a la cual cabe destacar, ante todo, el aumento del número de entidades involucradas en el SAPI, pasando de las 10 de 2017 a las 22 de 2019 (Tabla 2.6)

Tabla 2.6. Entidades involucradas en el SAPI, 2017 y 2019⁸.

#	2017	2019
1	Accem	Accem
2	Adoratrices Esclavas Del Santisimo Sacramento Y Caridad Provincia De España	Adoratrices Esclavas Del Santisimo Sacramento Y Caridad Provincia De España
3	Comisión Española De Ayuda Al Refugiado	Comisión Española De Ayuda Al Refugiado
4	Cruz Roja Española	Cruz Roja Española
5	Diaconia	Diaconia
6	Fundacion Apip-Acam	Fundacion Apip-Acam
7	Fundación Cepaim Accion Integral Con Migrantes	Fundación Cepaim Accion Integral Con Migrantes
8	Fundacion La Merced Migraciones	Fundacion La Merced Migraciones
9	Provivienda	Provivienda
10	Red Acoge	Red Acoge
11		Fundación Psicología Sin Fronteras
12		Asoc. Para La Promocion Y Gestion De Servicios Sociales Generales Y Especializados (Progestión)
13		Asociacion San Juan De Dios España
14		Cesal
15		Coordinadora Estatal De Plataformas Sociales Salesianas
16		Federación Andalucía Acoge
17		Federación De Asociaciones De Sos Racismo Del Estado Español
18		Fundación Acobe
19		Fundación Cruz Blanca
20		Movimiento Por La Paz El Desarme Y La Libertad
21		Obra Social Santa Luisa De Marillac Hijas De La Caridad De San Vicente Paul
22		Ong Rescate Internacional

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Hacienda, 2019

⁸ No todas las entidades del SAPI tienen plazas, algunas de ellas reciben fondos para otros servicios de apoyo a los SBPI, como pueden ser programas de sensibilización.

Las entidades siguen desempeñando un papel clave en la implementación de los servicios de acogida e integración. A pesar de su progresiva extensión, esta red de actores sigue contando con la contribución principal, en términos de plazas y de alcance de los proyectos llevados a cabo, de tres organizaciones: Accem, Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) y Cruz Roja Española.

Asimismo, la ampliación del abanico de entidades involucradas en el sistema ha sido acompañada por un aumento del número de plazas y de una mayor oferta de plazas especializadas. A finales de 2019, el número total de plazas de acogida superaba las 12.800, la mayoría de las cuales concentradas en las provincias de Madrid, Barcelona, Sevilla, Málaga y Valencia. En lo que respecta a la segunda fase de preparación a la autonomía, en 2019 se estimaban alrededor de 14.000 SBPI receptores de ayudas económicas.⁹

Tabla 2.7: Plazas del SAPI en Fase previa y en Fase 1, según provincia, en 2019.

Provincia	Fase previa	Fase 1	Total
TOTAL	3.724	9.129	12.853
Madrid	502	1.342	1.844
Barcelona	528	821	1.349
Sevilla	280	833	1.113
Málaga	530	370	900
Valencia	126	543	669
Murcia	64	394	458
Vizcaya	105	252	357
Zaragoza	94	237	331
Córdoba	101	222	323
Cádiz	138	156	294
Alicante	17	219	236
Navarra	27	207	234
Álava	80	147	227
Asturias	33	194	227
Las Palmas	149	72	221
Cantabria	52	167	219
Almería	15	196	211
Toledo	73	130	203
Valladolid	111	85	196
Castellón	32	161	193
Gerona	68	107	175
Granada	36	135	171
Islas Baleares	87	77	164
Guadalajara	26	135	161
Guipúzcoa	40	118	158
Pontevedra	27	119	146
Salamanca	33	111	144
Soria	0	138	138
León	0	133	133
La Coruña	8	124	132
Lérida	44	85	129
Ciudad Real	0	120	120
Huelva	28	87	115
Segovia	38	70	108
Burgos	41	66	107

⁹ Esta estimación, resultado de las entrevistas llevadas a cabo con el personal del SAPI, se refiere a la situación del sistema en septiembre de 2019.

Santa Cruz de Tenerife	100	0	100
Cáceres	27	70	97
Tarragona	2	93	95
Badajoz	0	91	91
Huesca	0	87	87
Albacete	20	63	83
Lugo	0	83	83
Ávila	39	37	76
Teruel	0	56	56
La Rioja	3	45	48
Orense	0	45	45
Zamora	0	30	30
Palencia	0	23	23
Cuenca	0	21	21
Jaén	0	12	12

Fuente: Portal de transparencia, Administración del Estado.

La capacidad del sistema ha aumentado también en términos de personal. Esta mejora ha interesado tanto la gestión del acceso a la protección internacional (responsabilidad de la Oficina de Asilo), como aquella de los procesos de acogida e integración (responsabilidad de la Secretaría de Estado de Migraciones). En julio de 2018, a través de una oferta de empleo público extraordinaria (Real Decreto-ley 6/2018), el Gobierno dotaba la OAR de 231 nuevos puestos, multiplicando por cinco su capacidad en términos de staff.¹⁰ En cuanto al SAPI, cabe destacar la resolución de 18 de noviembre de 2019 de la Subsecretaría de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social que, en el marco de una convocatoria de un proceso de selección de plazas, dedicaba 21 nuevas plazas para el refuerzo de los medios para la atención a asilados y refugiados.¹¹

En cuanto a los canales de financiación, no ha habido cambios significativos respecto al periodo anterior. La Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria sigue siendo la encargada de definir las prioridades de actuaciones y costearlas. Este último proceso se realiza a través de un sistema de convocatorias anuales de subvenciones que cuentan con recursos de los Presupuestos Generales del Estado así como de fondos europeos (incluyendo el Fondo para el Asilo, la Migración y la Integración – FAMI – y el Fondo Social Europeo – FSE). Se mantiene también la norma general según la cual las entidades pueden solicitar financiación para un proyecto por cada una de las prioridades siguientes (ver Tabla 2.8)¹²:

- Prioridad I – Proyectos dirigidos a la creación y mantenimiento de dispositivos de acogida y al desarrollo de itinerarios de integración para personas solicitantes y

¹⁰ Actualmente, dichos puestos están cubiertos provisionalmente por funcionarios interinos procedentes de bolsas generadas con procesos selectivos.

¹¹ A pesar de representar una mejora para la capacidad y la estabilidad del sistema de asilo, dado que este nuevo personal no será contratado antes del 2020, el dato no ha sido considerado parte de la ronda de evaluación 2019.

¹² Dicha norma general no aplica a los proyectos para la Prioridad III, en la que cada entidad puede presentar un proyecto por cada una de las líneas de trabajo

beneficiarias de protección internacional. Estos proyectos están financiados exclusivamente por los Presupuestos Generales del Estado.

- Prioridad II – Proyectos, cofinanciados por el FAMI, que facilitan la atención sociosanitaria en los CETI de Ceuta y Melilla.
- Prioridad III – Proyectos, cofinanciados por el FAMI, dirigidos a la sensibilización, formación de profesionales y acogida de grupo específicos.
- Prioridad IV – Proyectos de equipamiento y adaptación de inmuebles, cofinanciados por el FAMI. El objeto de estos proyectos es el apoyo a la adquisición de recursos materiales adecuados para el funcionamiento o la adaptación de los dispositivos de acogida de las entidades, de las oficinas necesarias para la gestión de los mencionados dispositivos y de las oficinas donde se prestan las actuaciones dirigidas a las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional previstas en el sistema de acogida e integración.
- Prioridad V. Proyectos de empleo cofinanciados por el FSE. El objeto de esta prioridad es desarrollar itinerarios integrados de inserción laboral individualizados destinados a personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, del estatuto de apátrida y de protección temporal, así como impulsar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, evitar la producción en el ámbito laboral de conductas xenófobas y fomentar la diversidad en el ámbito empresarial.

Tabla 2.8: Convocatoria subvenciones 2018 – 2020

Convocatoria de subvenciones	Prioridades	Total
2018	I, II, III, IV, V	215.976.000 €
2019	I, II, III, IV, V	268.745.000 €
2020	I.1, I.2, IV	171.517.565 €

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

Un hecho destacable es la reducción del presupuesto (en un 40%, aproximadamente) de la convocatoria de 2020 respecto a la de 2019. Dicha contracción presupuestaria responde a un acotamiento de las prioridades, restringidas ahora a tres opciones, y a la ausencia remarcable de recursos destinados a proyectos en el área de empleo (anteriormente costado bajo la Prioridad V). También con relación a los canales de financiación, cabe mencionar la introducción en julio de 2019 del Real Decreto 450/2019, a través del cual el gobierno español se comprometía a reforzar la capacidad del sistema de acogida, garantizando herramientas más ágiles para financiar actuaciones

destinadas a los solicitantes y beneficiarios de protección internacional. El decreto introducía la posibilidad de que los recursos destinados inicialmente a atender las llegadas a costas pudiesen dedicarse también a la atención de solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Si bien esto – en principio – implicaba una mejora para los SBPI, abría a una posible reducción de recursos para las llegadas a costas, es decir, para las personas en situación administrativa irregular que sufren una situación de especial vulnerabilidad. Además, como señala el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes en su último informe¹³, las condiciones garantizadas a los SBPI por el Decreto son inferiores a aquellas previstas por el sistema de acogida de protección internacional. Finalmente, cabe recordar el uso que se hizo durante el 2019 de recursos excepcionales provenientes del FAMI, en el marco de los compromisos de reubicación, que anteriormente habían quedado sin ejecutar.

Durante el bienio 2018-2019 también se han registrado avances en el ámbito de la cooperación entre actores. A este respecto, es relevante mencionar la institucionalización de reuniones trimestrales entre las entidades y la Subdirección General de Programas de Protección Internacional. Dichos encuentros, formalizados a finales de 2018, representan un paso adelante significativo en los mecanismos de control y seguimiento del sistema que, hasta entonces, se basaban en comunicaciones puntuales y esporádicas. De igual modo, se han observado progresos relevantes en cuanto a la colaboración con actores que no pertenecen directamente al sistema, sobre todo gracias a iniciativas impulsadas por administraciones autonómicas y locales. A este respecto, en 2018, se recuerda la mesa de trabajo definida por el Ayuntamiento de Madrid para responder a la situación de emergencia en el sistema, en la cual participaron representantes locales, de las entidades sociales y del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. En 2019, cabe destacar también el proyecto de Patrocinio Comunitario Auzolana II, impulsado por el Gobierno Vasco y concretado en un convenio que involucraba los gobiernos vasco y español, ACNUR, Cáritas Euskadi y la Plataforma de Jesuitas del País Vasco. El convenio introducía un nuevo modelo de integración complementario a los programas estatales de reasentamiento. Este proyecto piloto, que se enmarca en la red internacional “Global Refugee Sponsorship Initiative”, apuntaba a fortalecer y fomentar el papel del conjunto de los actores privados en el proceso de acogida e integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional, incluyendo particulares, empresas, organizaciones sin ánimo

¹³ Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (2019). INFORME BIANUAL 2018-2019 SOBRE EL ESTADO DE SITUACIÓN DE LA INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES Y REFUGIADOS EN ESPAÑA En línea: <http://www.foroinmigracion.es/es/MANDATO-FORO-2015-2018/DocumentosAprobados/Informes/informe-2018-2019.pdf>

de lucro y la sociedad civil en sentido amplio. Finalmente, en lo que refiere a las relaciones entre los actores públicos, hay que destacar las reflexiones que ha habido acerca de una posible descentralización del sistema de acogida. Esta nueva perspectiva se planteaba a raíz de una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid¹⁴ 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 SAPI. Junto a las medidas impulsadas desde el sector público, se han observado acciones relevantes provenientes del sector privado. Un ejemplo de ellas es el “Programa de Empleabilidad” de IKEA, llevado a cabo en colaboración con Accem, CEAR, ACNUR, el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. La iniciativa, llevada a cabo como proyecto piloto en las provincias de Madrid, Murcia y A Coruña, y acabada en 2019, preveía un programa de formación profesional e inserción laboral de cinco semanas de duración. Todas estas iniciativas ponen de manifiesto la voluntad de los actores que trabajan en el sector del asilo y el refugio de encontrar nuevos espacios y canales de colaboración que amplíen el abanico de soluciones para la acogida y la integración más allá del sistema nacional de acogida.

En lo que se refiere a la gestión de los procedimientos de asilo, cabe recordar la puesta en marcha del proceso para la concesión de la residencia por razones humanitarias a personas de nacionalidad venezolana, anunciado oficialmente el 28 de febrero de 2019. La medida se dirigía a los ciudadanos venezolanos que habían solicitado asilo en España después del 1 de enero de 2014 e incluía a aquellos supuestos de peticiones que habían sido denegadas. La autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales y por razones humanitarias garantiza la posibilidad de residir y trabajar legalmente en España por un periodo de 1 año (y prorrogable otro año). Dicha medida representa una novedad para la protección internacional en España: desde el 2015, año de la llamada “crisis de los refugiados”, el Ministerio de Interior no había otorgado ninguna autorización de residencia por razones humanitarias. A lo largo del 2019, sin embargo, fueron otorgados 39.667 permisos por estas razones, concedidos prácticamente en su totalidad a venezolanos solicitantes de protección internacional que no cumplían con los requisitos para acceder al estatuto de refugiado. Dada la relevancia estadística de este colectivo, esta nueva vía de acceso a la protección internacional permitió aliviar parte de la presión que sufría la Oficina de Asilo y Refugio.

¹⁴ STSJ M 369/2018. En un Auto posterior (ATS 8585/2019), a pesar de seguir reconociendo la legitimidad de la demanda por parte de la Generalitat de Catalunya, el Tribunal Supremo decidió no suspender provisionalmente el otorgamiento directo de subvenciones a las entidades de acogida siguiendo lo estipulado en el Real Decreto 303/2019.

Los cambios más recientes conciernen a dos medidas aprobadas por el Gobierno, cuyos efectos serán cuantificables a partir del 2020. La primera medida, aprobada a mediados de octubre de 2019, consiste en la puesta en marcha de un mecanismo específico de derivación para las potenciales víctimas de trata de seres humanos, mecanismo que se ha activado en el Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas. El procedimiento establece pautas de actuación para los profesionales que intervienen en las llegadas de unidades familiares y personas mayores que soliciten protección internacional y para las cuales existe la sospecha que puedan ser víctimas de trata de seres humanos. Esta medida, tras años de espera, da continuidad al protocolo establecido a finales de 2017 entre Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Ministerio del Interior, Cruz Roja Española y organizaciones especializadas en trata por el cual, “una vez detectados indicios de trata durante la entrevista de asilo en el aeropuerto de Madrid, por parte de la policía o del personal instructor de frontera, Cruz Roja Española contacta con una organización especializada para que realice la valoración de la situación y le ofrezca la derivación directa a sus recursos” (Santos Olmeda, 2019)¹⁵. La segunda medida, aprobada el 20 de diciembre de 2019, se refiere al Programa Nacional de Reasentamiento de Refugiados, de carácter anual. Para el 2020, la ejecución del programa prevé reasentar a 1.200 refugiados, principalmente procedentes de Siria y de otros países afectados por guerras o graves crisis humanitarias, y que se incluyen en las prioridades globales de reasentamiento identificadas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Unión Europea. El reasentamiento será llevado a cabo conjuntamente por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

A lo largo de los últimos dos años, los responsables políticos (*policymakers*) han intentado ajustar la capacidad y las acciones del sistema nacional de acogida para responder al crecimiento exponencial de las demandas de asilo. A pesar de los esfuerzos y de los reajustes llevados a cabo, la respuesta no ha demostrado estar a la altura de los nuevos retos migratorios. Las imágenes del pasado noviembre de las colas de personas durmiendo en las calles de Madrid, a la espera de conseguir una cita para pedir asilo, han ilustrado de forma clara la situación. Dos años después de la última evaluación NIEM, el sistema de acogida se encuentra en un estado aún más crítico. La próxima sección intenta identificar sus principales límites y problemas.

¹⁵ Santos Olmeda, Begoña. «Las víctimas de trata en España: el sistema de acogida de protección internacional». *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019* (noviembre de 2019), p. 144-166. DOI: doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.144

2.4 El estado del sistema de acogida de protección internacional a finales de 2019

La Tabla 2.9 resume los resultados de la ronda de evaluación NIEM 2019. Las puntuaciones son prácticamente idénticas a las de 2017¹⁶. Evidentemente, los cambios aportados al sistema no han implicado una mejora de la oferta que fuera suficiente para compensar una demanda que ha ido presentando cuestiones y exigencias cada vez más desafiantes. Incluso respecto a cada una de las dimensiones de análisis abordadas, la ronda de evaluación 2019 confirma las tendencias ya observadas en 2017: 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.

Tabla 2.9: Evaluación de las fases del ciclo de las políticas por área de políticas del SAPI en 2019.

	Marco jurídico	Marco de políticas	Implementación
Residencia	70,0 (=)	100,0 (=)	n/d
Reunificación familiar	70,8 (=)	100,0 (=)	n/d
Acceso a la ciudadanía	47,5 (=)	60,0 (=)	n/d
Integración legal	62,8 (=)	86,7 (=)	n/d (=)
Vivienda	83,3 (=)	39,3 (+1,8)	44,3 (=)
Empleo	93,3 (+10)	38,8 (=)	44,3 (=)
Formación profesional	100,0 (=)	30,0 (=)	44,3 (=)
Educación	100,0 (=)	20,0 (=)	44,3 (=)
Sanidad	100,0 (=)	66,6 (=)	11,0 (=)
Seguridad social	75,0 (=)	76,7 (+2,2)	44,3 (=)
Integración socioeconómica	91,9 (+1,6)	45,2 (+0,7)	38,8 (=)
Aprendizaje del idioma	100,0 (=)	90,0 (=)	n/d
Lazos sociales e integración cívica	n/d	50,0 (=)	10,0 (=)
Integración sociocultural	100,0 (=)	70,0 (=)	10,0 (=)
Mainstreaming	n/d	n/d	33,3 (=)
TOTAL	84,0 (+1)	61,0 (+0,3)	34,5 (=)

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

La puntuación positiva del marco jurídico es atribuible 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 española es del año 2009. Esto significa que el marco normativo que regula el refugio y

¹⁶ Entre paréntesis se indica la diferencia entre las puntuaciones registradas en las dos rondas de evaluación.

el asilo en España todavía tiene que incorporar importantes directivas europeas, como 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 claves para asegurar estándares mínimos de acogida y limitar los márgenes de discrecionalidad dentro y entre los estados miembros. Su falta de plena trasposición en el marco normativo nacional se traduce en una serie de problemáticas para los solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Un ejemplo claro se observa en el caso de las personas que son expulsadas del sistema de acogida¹⁷. 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. La plena transposición de la directiva 2013/33/UE contribuiría a solucionar dicho problema, puesto que ésta reconoce que deben ser garantizadas las condiciones materiales básicas de los solicitantes y beneficiarios de protección internacional, sobre todo aquellas de las personas con necesidades especiales.

En cuanto a la dimensión de *policy*, los cambios introducidos por el nuevo manual no han implicado mejoras significativas. Aunque el paso al nuevo modelo a dos fases ha permitido progresos en términos de flexibilidad administrativa, el diseño del itinerario de integración continúa demostrándose demasiado rígido frente a necesidades y expectativas de integración muy heterogéneas. El momento más crítico sigue ubicándose en la transición entre la primera y la segunda fase, cuando el grado de autonomía previsto para el paso entre las fases difícilmente es alcanzado en la práctica (especialmente en cuanto al acceso a vivienda y a la inserción laboral). Este problema afecta a la lógica de fondo del itinerario que prevé que la persona, tras los 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 de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional: con las altas tasas de desempleo, contratos precarios y precios de alquiler extremadamente altos (especialmente en las grandes ciudades, donde se concentran la mayoría de las solicitantes de asilo), las posibilidades de ser efectivamente autónomos son reducidas. Para muchas personas, la conclusión del itinerario se convierte entonces en exclusión socioeconómica.

Más allá de las especificidades relativas al itinerario de integración, los problemas de fondo del marco de *policy* siguen derivando de la falta de un reglamento de actuación

¹⁷ Las causas de reducción o pérdida de las condiciones materiales de acogida están especificada en el apartado C5 del Manual de Gestión (p.14).

que desarrolle la Ley de asilo. En este sentido, la formulación de un reglamento representa la condición *sine qua non* para garantizar la eficacia del sistema de asilo y para que los derechos y oportunidades establecidos por ley acaben concretándose en la praxis del proceso de integración. La ausencia de un reglamento de actuación tiene consecuencias negativas también para la coherencia del sistema. En ausencia de una herramienta ejecutiva de referencia, la oferta de servicios de integración varía en función del contexto local y de la entidad (o CAR) en que la persona es ubicada. El resultado es que los beneficiarios del sistema viven experiencias de integración diferentes, dependiendo de la plaza que se les asigne. Esta heterogeneidad en el acceso al sistema no sería un problema si fuera la consecuencia intencional de una oferta de servicio que se adaptase a las necesidades del usuario. Sin embargo, en la actualidad resulta problemática en la medida en que se deriva de una falta de estándares mínimos de acogida e integración.

A estos problemas de fondo, se añaden limitaciones específicas en cada una de las áreas de las políticas. En lo que refiere a la inserción laboral, por ejemplo, el trabajo de campo ha revelado tanto problemas para conseguir la homologación de los títulos, como barreras administrativas que dificultan la obtención de la documentación necesaria para acceder a los cursos de formación (p.ej. tasas, plazos de solicitud, pruebas de admisión). También en el acceso a la sanidad se han observado importantes barreras administrativas, como los retrasos para la adquisición de los documentos identificativos que dan acceso a los servicios sanitarios. Excepto para las solicitudes presentadas en contadas provincias, el otorgamiento de dicha documentación puede tardar varios meses, lo que retrasa de facto el acceso al sistema sanitario de los SBPI.

Como en 2017, las limitaciones principales del sistema de acogida se encuentran en la fase de implementación. Ante todo, el sistema resulta extremadamente limitado en cuanto a recursos. En términos de plazas, dotación presupuestaria y personal, la oferta nacional de asilo y refugio 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. Los problemas acerca del desajuste entre oferta y demanda no son solamente de tipo cuantitativo. Hay elementos relativos a la calidad de los servicios que también deben ser tomados en consideración. El primero de ellos concierne el modo como se ha llevado a cabo la ampliación del número de plazas del sistema. En los últimos años, dicho aumento sólo se ha hecho a través de una ampliación de las plazas de acogida gestionadas por las entidades. Si en 2015 las plazas se dividían a partes iguales entre los CAR y las entidades sociales (en ese momento, únicamente CEAR, ACCEM y Cruz Roja), a finales de 2019 la casi totalidad de las plazas estaba en manos de las últimas. Además,

dicho aumento de plazas fue conseguido gracias a convocatorias apresuradas y ad hoc. Estas dinámicas de externalización rápida han tenido un impacto significativo en la logística interna de las entidades, que han experimentado un sobredimensionamiento de sus equipos y han sufrido complicaciones en términos de gestión y contratación. Dichas dinámicas han sido especialmente críticas para las entidades que entraban por primera vez en el sistema, que tuvieron que responder a la demanda de expansión apresuradamente y, en muchos casos, sin tener experiencia previa en el campo.

Otro aspecto crítico atañe a la formación del personal que trabaja en el sistema, tanto a los profesionales que intervienen en el sistema de acogida, cómo a aquellos encargados de gestionar los procedimientos. 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. A este respecto, cabe recordar la recomendación que hizo el Defensor del Pueblo en 2016 que, citando el artículo 21 de la Directiva sobre condiciones de acogida, apuntaba a la carencia de un procedimiento adecuado para la evaluación de necesidades especiales. A finales de 2019, el sistema sigue necesitando este tipo de instrumento. La carencia de formación específica en materia de asilo y refugio afecta también al personal que sigue la tramitación de los procedimientos que, en su gran mayoría, tiene una relación temporal con el Ministerio del Interior. Problemas análogos se observan dentro del SAPI. La gestión del seguimiento y de la revisión del sistema, por ejemplo, cuenta con el mismo modelo de trabajo, es decir, un núcleo de personal estable muy reducido, complementado con personal administrativo con contratos temporales. La elevada rotación de este último, hasta la fecha, ha dificultado la gestión del día a día, contribuyendo a entorpecer la eficiencia del sistema, así como la calidad de los servicios proporcionados. Dichas limitaciones afectan de manera generalizada, aunque variable, el conjunto de áreas de políticas analizadas. En cuanto a la integración sociocultural, por ejemplo, el trabajo de campo ha confirmado limitaciones cruciales en la oferta de servicios. A pesar de que el acceso al idioma y a la intervención social es relativamente sencillo, el alcance y la calidad de los servicios prestados son limitados. Por un lado, la limitada disponibilidad de plazas deja excluidas a muchas personas de esta oferta de servicios. Por otro lado, es frecuente encontrar que las clases de castellano, por ejemplo, sean impartidas por voluntarios sin formación específica o que sean subcontratadas a academias externas donde el seguimiento de la calidad con la que se imparten las clases es más complicado.

La escasez de recursos ha afectado tanto a la disponibilidad de ayudas y servicios como al mismo acceso al sistema. Por un lado, para las personas que han accedido al sistema, ha significado una falta de oportunidades, sobre todo en el ámbito sanitario, el laboral y el de vivienda. Esto se pone de manifiesto, por ejemplo, en algo tan evidente como la falta de herramientas para imprimir los documentos acreditativos de la condición de solicitantes (conocidos habitualmente como tarjetas rojas), condición imprescindible para acceder al mercado del trabajo. Por otro lado, ha significado la exclusión del sistema para muchas personas con derecho a ello. Si bien la ley de asilo española reconoce el derecho a acceder al sistema a toda persona que reúna los requisitos para ser beneficiaria de protección internacional, en la práctica el acceso es negado a muchas personas, limitándoles el pleno ejercicio del derecho de asilo.

Más allá de los problemas de recursos, es el mismo modelo de gestión que muestra ser disfuncional en ciertos aspectos. El modelo de colaboración público-privado que se desarrolla verticalmente entre la Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria (responsable de la gestión y financiación del sistema) y el conjunto de entidades (encargadas de la implementación de los servicios de acogida e integración) sigue dejando fuera del tablero de acción a actores institucionales claves para la acogida y la integración. Las iniciativas de colaboración mencionadas, que tomaron forma a lo largo de 2018 y de 2019, han resultado efímeras y no han sido suficientes frente a la necesidad de un mecanismo de coordinación estructural y a largo plazo. Las administraciones locales han intentado adaptarse a dicha situación, por un lado, a través de soluciones de emergencia ad hoc y, por otro, adaptando la capacidad de los servicios sociales, colapsando recursos destinados a otros perfiles (como aquellos para las personas sin hogar).

La falta de coordinación y organización entre los distintos niveles y actores afecta también al mismo entramado administrativo central en lo que refiere a las relaciones entre ministerios. Las medidas y acciones llevadas a cabo por ministerios externos al sistema (p.ej. el Ministerio de Sanidad) se han implementado sin coordinación con aquellas previstas por el SAPI, que se desenvuelve dentro del marco competencial del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.¹⁸ Los defectos del modelo atañen también a los mecanismos de financiación, respecto a los cuales, más allá de la escasez presupuestaria, se confirman límites significativos de tipo cualitativo. 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

¹⁸ En enero de 2020 el SAPI ha pasado al marco competencial del nuevo Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

integración válido y eficaz. Además, el hecho de que la convocatoria sea dirigida 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 de actuación.

2.5 Conclusiones

El aumento exponencial de las solicitudes de protección internacional del bienio 2018-2019 ha hecho aún más evidentes los límites de un sistema que ya en 2017 parecía al borde del colapso. Dos años después se evidencia aún más la necesidad de un cambio de enfoque que vaya más allá de la perspectiva de emergencia que ha dominado la gestión del asilo y el refugio hasta la fecha. 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 dedicada 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 aquel privado, y que sea capaz de canalizar la solidaridad demostrada por la sociedad española. El éxito de dicho modelo radica sobre todo en su sostenibilidad económica. A este respecto, deberían plantearse nuevos mecanismos de financiación a medio-largo plazo que, sustituyendo el actual sistema de subvenciones anuales, garanticen la viabilidad de los proyectos de las entidades y, al mismo tiempo, permitan plantear acciones más ambiciosas. De igual forma, la estabilidad del sistema no puede prescindir de una ampliación de las plazas públicas dedicadas que, por un lado, pongan el mismo sistema a la altura de los retos actuales y, por otro, lo hagan menos susceptible a los cambios políticos.

3. Ceuta y Melilla: ¿del asilo en frontera a las fronteras del asilo?

Moussa Bourekba

3.1 Introducción

Desde el 2014, el sistema de asilo en España ha sido puesto a prueba por el fuerte incremento de solicitudes. Entre el 2014 y el 2018, el número de solicitudes de asilo registradas en España se ha multiplicado por diez: así, el número de demandas pasó de 5.952 en 2014 a 55.749 en 2018 (OAR 2018:15)¹⁹; convirtiendo España en el cuarto país de la Unión Europea que recibió más solicitudes de asilo en 2018 (Eurostat 2019)²⁰. Esta tendencia se consolidó en el 2019, año en el que se presentaron 118.264 solicitudes de asilo en España, es decir, más del doble respecto al año anterior (CEAR 2020)²¹.

Ante este incremento considerable de demandas de asilo, todo llevaría a pensar que el número de solicitudes de asilo en frontera habría estado también sujeto a un fuerte aumento. Sin embargo, los datos de los que disponemos desde el 2014 indican otra tendencia: mientras las solicitudes de asilo aumentan en general, el número de solicitudes formalizadas en frontera, es decir, en aeropuertos, puertos y en las oficinas de frontera terrestre de Ceuta y Melilla²², tiende a ser relativamente estable. Así, si bien el total de solicitudes de asilo se incrementó un 75% entre 2017 y 2018 y más de un 100% el año siguiente, el número de solicitudes en frontera tan sólo aumentó un 5,6% y 6% respectivamente en el mismo periodo. En este contexto, ¿por qué hay un aumento tan limitado de las solicitudes en frontera?

A primera vista, podemos proponer dos posibles respuestas para explicar la diferencia entre dichas tendencias. La primera apunta a una idiosincrasia en los recientes flujos migratorios de entrada, planteando la posibilidad de que estos estén compuestos básicamente por migrantes económicos y no por solicitantes de asilo. La segunda, que contrasta con esta primera hipótesis, apunta a una idiosincrasia en el sistema de acceso al asilo en frontera, y abre la posibilidad de que las personas en búsqueda de protección internacional tengan particulares dificultades en acceder a ella en frontera.

¹⁹OAR (2019). Asilo en cifras 2018. Madrid: Ministerio de Interior. Disponible en: http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo_en_cifras_2018_126150899.pdf/bd2b18d8-bacf-4c2a-9d08-e1952d53a10a

²⁰Eurostat (2019). Asylum statistics. Bruselas. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics#Main_countries_of_destination:_Germany,2C_France_and_Greece

²¹CEAR (2020). España solo ofrece protección a uno de cada 20 solicitantes. Madrid. En línea: <https://www.cear.es/solicitantes-asilo-mas-que-cifras-2019/>

²²Cabe subrayar que las solicitudes formalizadas en Centros de Internamiento para Extranjeros (C.I.E) también se tramitan como solicitudes en frontera. Véase: Valles Ferrero, M. (2016) ¿Vallas al asilo? Apuntes sobre el sistema de protección internacional en España. Anuario CIDOB de la Inmigración 2015-2016. Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB). Disponible en: https://www.cidob.org/ca/articulos/anuario_cidob_de_la_inmigracion/2015_2016/vallas_al_asilo_apuntes_sobre_el_sistema_de_proteccion_internacional_en_espana

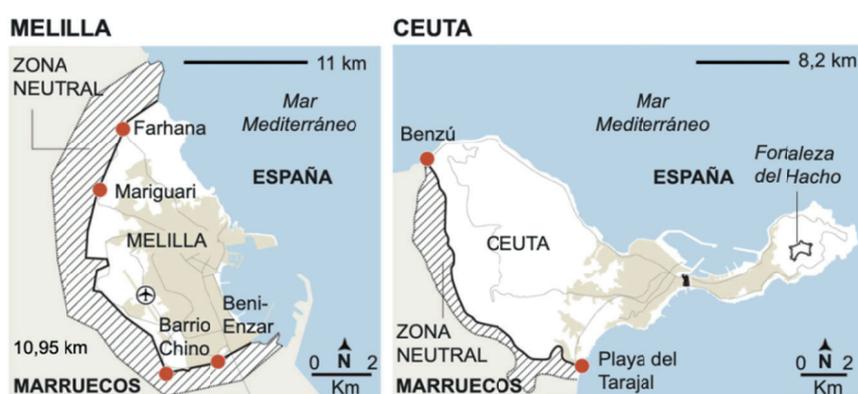
En el presente capítulo, nos centraremos en el caso específico de dos ciudades autónomas cuya situación es a la vez relevante y excepcional en lo que se refiere a las dinámicas migratorias globales que afectan a España y, en consecuencia, a Europa: Ceuta y Melilla. Abordaremos solo una parte de las solicitudes en frontera: las que ocurren a través de entradas irregulares terrestres a Ceuta y Melilla, precisamente en los puestos fronterizos de ambas ciudades autónomas. Nos interesa analizar el caso de los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla ya que, como veremos, han sido presentados oficialmente como la muestra de la voluntad del gobierno español de mejorar el acceso al procedimiento de asilo en sus dos únicas fronteras con el continente africano.

Para abordar e intentar resolver esa cuestión en el contexto de Ceuta y Melilla, nos basamos principalmente en el análisis de datos secundarios que incluyen contribuciones académicas e informes publicados por parte de organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales sobre la cuestión del asilo en frontera en España.

3.2 Ceuta y Melilla: frontera europea en África

Analizar la cuestión del asilo en frontera en Ceuta y Melilla es primordial por tres razones. En primer lugar, por la excepcionalidad territorial que representan dichas ciudades: al constituir la única frontera territorial entre África y la Unión Europea, Ceuta y Melilla se ven directamente afectadas por las dinámicas migratorias globales. Desde esta perspectiva, cabe interpretar la posición de España como uno de los primeros puntos de entrada a Europa en el Mediterráneo desde 2018 (UNHCR 2019). En este sentido, cabe analizar si el acceso al procedimiento de asilo está garantizado para aquellas personas migrantes que intentan llegar a Europa por esa vía.

Figura 3.1: Las vallas fronterizas de España.



Fuente: *El Mundo* (2018)²³

²³ Sanmartín, Olga. R., Lázaro, Fernando (2018). Las Fuerzas de Seguridad advierten del efecto llamada: "Sin concertinas, necesitamos más recursos". *El Mundo*. Madrid. 15 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.elmundo.es/espana/2018/06/15/5b22cdd446163fde0b8b4652.html>

En segundo lugar, a pesar de constituir la única frontera terrestre entre los continentes africano y europeo, hasta 2015 ni Ceuta ni Melilla disponían de oficinas de asilo en la frontera para acoger a las personas en búsqueda de protección internacional. Sin embargo, en marzo de ese año, hubo un cambio crucial: la creación de dos oficinas de asilo (una en cada ciudad autónoma) en frontera. Aunque tal cambio es relativamente reciente, es relevante examinar si la creación de estas oficinas ha sido acompañada de un incremento de solicitudes en la frontera.

En tercer lugar, esta cuestión es relevante porque varias organizaciones no gubernamentales (como APDHA, Irídia, Amnesty Internacional y MigrEurope) tienden a considerar que Ceuta y Melilla actúan ante el reto migratorio en general, y la cuestión del asilo en particular, según lógicas situadas al margen de la legalidad. Por esas razones, nos interesa investigar el impacto de estas características y lógicas sobre la cuestión del asilo en frontera en Ceuta y Melilla.

3.3 Ceuta y Melilla: la creación de oficinas de asilo en la frontera, ¿un avance en el sistema de protección internacional español?

Como hemos mencionado, la creación de las oficinas de asilo en la frontera constituida por las dos ciudades autónomas es relativamente reciente. Fue decidida por el Ministerio del Interior en noviembre de 2014 con el fin, según las autoridades, de reforzar “las garantías del sistema de protección internacional” (Ministerio del Interior 2014)²⁴.

La creación de estas oficinas representaba, en principio, un avance significativo hacia una mejora del acceso al procedimiento de asilo. En ausencia de estas oficinas, para muchos solicitantes potenciales el camino más rápido – y el único si entraban por Marruecos - para pedir asilo era hacerlo en territorio español tras haber entrado en él de forma irregular. De hecho, en el periodo anterior a la creación de las oficinas, se ha estimado que más de 2.000 refugiados habían accedido a Ceuta o Melilla de forma irregular (Valles-Ferrero, 2016: 239). En cambio, tras la apertura de la oficina de asilo en el puesto fronterizo de Beni-Enzar, en Melilla, el 80% de refugiados sirios que entraron

²⁴ Ministerio de Interior (2014). El Ministerio de Interior creará oficinas de asilo y protección internacional en los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla. Sala de prensa. Madrid. Disponible en: http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/2765345. Mientras algunos consideran que la creación de esas oficinas responde a un contexto marcado por el incremento de llegadas de refugiados sirios a las dos ciudades autónomas (Valles Ferrero 2016: 240), otros interpretan este avance como mero acto formal dentro de un marco más amplio y sustancial de políticas de fortificación de fronteras y justificación de las devoluciones en caliente (GADEM y MigrEurope 2015: 48).

a Melilla en 2015 lo hicieron tras pedir asilo en esta oficina (ACNUR 2015)²⁵. Entre 2015 y 2018, la oficina de Beni-Enzar recibió más de 10.500 solicitudes de asilo. Desde esta perspectiva, se puede considerar que la creación de estas oficinas, al menos en Melilla, ha sido fundamental a la hora de crear cierta confianza en el sistema de protección internacional de España (Valles Ferrero 2016).

Sin embargo, tres elementos nos llevan a cuestionar esta afirmación. En primer lugar, según Amnistía Internacional, “sólo las personas procedentes del conflicto sirio tienen una posibilidad real de solicitar protección internacional en el puesto fronterizo habilitado” de Beni-Enzar (2016)²⁶. Los datos proporcionados por la Oficina de Asilo y Refugio lo ilustran claramente: la proporción de sirios entre el total de personas que solicitaron el asilo en puesto fronterizo en 2015, 2016, 2017 y 2018 representa respectivamente 76% (5.236), 59% (1.839), 33% (2.035) y 20% (1.320) (OAR 2016, 2017, 2018, 2019)²⁷. En segundo lugar, en los últimos cinco años ha habido un descenso en el número de solicitudes de asilo. Como podemos ver en la siguiente tabla, si bien el puesto de Beni-Enzar recibió 6.374 solicitudes en el 2015, el número de solicitudes se redujo de manera significativa – casi a una tercera parte - en los tres años posteriores, llegando a 1.742 solicitudes en 2019.

Tabla 3.1: Solicitudes de asilo en el puesto fronterizo de Melilla, 2015-2019.

Año	Número de solicitudes
2015	6.374
2016	2.038
2017	2.593
2018	2.800
2019*	1.742

*Datos disponibles para el periodo enero-octubre 2019.

Fuente: *Elaboración propia a partir de los datos de ACNUR, CEAR y Melilla hoy.*

En tercer lugar, cabe destacar la diferencia entre los datos relacionados con la oficina de asilo en el puesto fronterizo de Melilla y los datos que existen para la oficina del puesto

²⁵ Europa Press (2015). ACNUR España: “Que el sistema de reubicación europeo de refugiados no funcione bien, no justifica la no actuación”. Madrid. 31 de diciembre de 2015. Disponible en: <https://www.europapress.es/sociedad/noticia-acnur-espana-sistema-reubicacion-europeo-refugiados-no-funcione-bien-no-justifica-no-actuacion-20151231132224.html>

²⁶ Amnistía Internacional (2016). En tierra de nadie. La situación de las personas refugiadas y migrantes en Ceuta y Melilla. Madrid. En línea: https://www.es.amnesty.org/fileadmin/noticias/Informe-Ceuta-y-Melilla_FINAL-1_01.pdf

²⁷ Véase los informes de la Oficina de Asilo y Refugio en la página oficial del Ministerio de Interior: Ministerio de Interior (2020). Asilo en cifras. Disponible en: <http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/extranjeria-y-asilo/asilo-en-cifras>

fronterizo del Tarajal, en Ceuta. En este último caso, desde la creación de la oficina de asilo y hasta el 30 de agosto 2019, no se presentó ninguna solicitud de asilo en frontera. La primera solicitud fue presentada ese mismo día, cuando, por primera vez, el Gobierno optó por aplicar el “procedimiento en frontera” para tramitar 148 solicitudes de urgencia presentadas por un grupo de personas migrantes que acababan de superar la valla. Esta diferencia entre Ceuta y Melilla en cuanto al número de solicitudes llevó determinadas organizaciones de la sociedad civil a poner en duda la verdadera función que cumplen estas oficinas de asilo en un contexto marcado por un incremento de flujos en la frontera terrestre de España con África.

Si bien el caso de Melilla ilustra que estas instalaciones permitieron generar cierta confianza en el sistema de protección internacional español, la oficina de Ceuta no parece haber contribuido a mejorar el acceso al procedimiento de asilo. Y eso por una razón esencial: el puesto fronterizo de Melilla sirvió sobre todo a las personas sirias, que son las que mayoritariamente han podido solicitar asilo en Beni-Enzar. El hecho de que haya una correspondencia entre el descenso de las solicitudes en puestos fronterizos y la disminución en el número de solicitantes procedentes de Siria lo ilustra. Además, dos problemas cuestionan el avance que supone la creación de estas oficinas de asilo: el primero relacionado con determinadas prácticas discriminatorias hacía potenciales solicitantes de asilo y el segundo ligado a las devoluciones en caliente.

3.4 Prácticas discriminatorias en el acceso al procedimiento de asilo en frontera

En su informe de 2015, Amnistía Internacional denunció prácticas de *ethnic profiling* en las oficinas de Ceuta y Melilla. Con este término apunta a las acciones discriminatorias llevadas a cabo por las instituciones de frontera al regular el acceso de las personas al procedimiento de asilo. Pues la posibilidad para una persona de acceder a la protección internacional no es valorada en base a criterios objetivos relativos a su situación personal y al contexto de su país de origen, sino a sus “características étnicas”. De esta manera, en varios casos, el acceso a la protección internacional resulta subordinado al color de la piel de la persona solicitante.

En la práctica, tanto el puesto del Tarajal, en Ceuta, como el de Beni-Enzar, en Melilla, resultan inaccesibles para las personas de origen subsahariano: existen controles y acciones por parte de las fuerzas y cuerpos de seguridad marroquíes cuyo fin es impedir

el acceso a ambas fronteras a personas de origen subsahariano (Amnistía Internacional 2015:29)²⁸.

Desde el 2012, numerosos informes publicados por organizaciones de la sociedad civil pusieron en evidencia las múltiples operaciones violentas llevadas a cabo por la policía marroquí, la Gendarmería Real y las Fuerzas Auxiliares en contra de personas de origen subsahariano en Marruecos, particularmente en zonas cercanas a Ceuta y Melilla (p.ej. Monte Gurugú). Un informe de Médicos Sin Fronteras (MSF) sobre los migrantes subsaharianos en situación irregular en Marruecos denunciaba la “extrema violencia con la que las Fuerzas de Seguridad marroquíes y, en menor medida, la Guardia Civil española” han respondido a los intentos de migrantes subsaharianos de cruzar las vallas que separan Nador del territorio español; unos excesos que incluyen “el abuso de los derechos humanos fundamentales, la violencia, el trato vejatorio y el significativo daño médico y psicológico” (MSF, 2013: 15)²⁹. En la misma línea, Human Rights Watch afirmó que existe desde 2011 una presión creciente sobre las personas migrantes subsaharianas que intentaban alcanzar Melilla, la cual incluye redadas policiales en los lugares donde se esconden, detenciones y expulsiones en la frontera con Argelia (HRW, 2014)³⁰. La asociación antirracista GADEM (Grupo antirracista de acompañamiento y de defensa de los extranjeros y migrantes) considera incluso que el objetivo de estas operaciones policiales, que se han intensificado en los últimos años, es esencialmente “alejar lo más posible de las zonas fronterizas a todas las personas negras no marroquíes” (GADEM, 2018: 62)³¹.

Los diversos informes analizados ponen en evidencia que esta situación es discriminatoria para las personas negras: la plétora de medidas represivas que se les aplican no afecta de forma tan contundente a las personas de origen sirio, palestino o yemení, quienes pueden acercarse a las oficinas en frontera aunque no dispongan de un visado. Si bien estos últimos pueden tener problemas para acceder a las oficinas en puesto fronterizo, no les está vedado el acceso como pasa con las personas negras (Amnistía internacional, 2016). Esto obliga a las personas de origen subsahariano a elegir

²⁸Amnistía Internacional (2015). Miedo y vallas: los planteamientos de Europa para contener a las personas refugiadas. Londres: Amnesty international. Disponible en:

<https://www.amnesty.org/download/Documents/EUR0325442015SPANISH.PDF>

²⁹MSF (2013). Violencia, vulnerabilidad y migración: atrapados a las puertas de Europa Un informe sobre los migrantes subsaharianos en situación irregular en Marruecos. Barcelona: Médicos Sin Fronteras. Disponible en: https://www.msf.es/sites/default/files/legacy/adjuntos/InformeMarruecos2013_CAST.pdf

³⁰Human Rights Watch (2014). Abused and Expelled: Ill-treatment of Sub-Saharan African Migrants in Morocco. Nueva York: Human Rights Watch. Disponible en: <https://www.hrw.org/report/2014/02/10/abused-and-expelled/ill-treatment-sub-saharan-african-migrants-morocco>

³¹GADEM (2018). Coûts et blessures. Rapport sur les opérations des forces de l'ordre menées dans le nord du Maroc entre juillet et septembre 2018. Éléments factuels et analyse. Rabat: Groupe antiraciste d'Accompagnement et de Défense des Etrangers et Migrants. Disponible en: https://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2018/10/20180927_GADEM_Couts_et_blessures.pdf

entre varias opciones arriesgadas para intentar acceder a la protección internacional como esconderse en un vehículo para cruzar la frontera, saltar la valla, o cruzar el Estrecho en barca (Amnistía Internacional 2015: 27). Así, como apunta la Asociación Pro-Derechos Humanos de Andalucía, “las oficinas de asilo en la frontera parecen, para las personas originarias de África subsahariana, constituir una manera adicional de criminalizar su migración e intentan demostrar que no quieren seguir las vías legales puestas a su disposición” (APDHA, 2015: 51).

En otras palabras, la existencia de prácticas discriminatorias llevadas a cabo por las instituciones de frontera indica que puede haber violación del derecho a la no discriminación, puesto que el país de origen o, en muchos casos, el color de piel determina el acceso al procedimiento de protección internacional. Además de obligar a las personas negras a entrar ilegalmente en territorio español, la imposibilidad de acceso a las oficinas de asilo de las personas negras de manera legal revela la existencia de prácticas de *ethnic profiling*. Como veremos en la siguiente sección, el trato diferenciado que afecta principalmente a las personas de origen subsahariano se ve reflejado en otro tipo de prácticas: él de las devoluciones ‘en caliente’.

3.5 Devoluciones “en caliente” encubiertas: obstáculo adicional para las personas solicitantes de asilo de origen subsahariano

En su informe dedicado a la cuestión de los refugiados en las fronteras de la Unión Europea, Amnistía Internacional indicaba que “las devoluciones ‘en caliente’ no son una anomalía de una frontera determinada, sino que se han convertido en un rasgo característico de cualquier frontera exterior de la UE situada en las principales rutas migratorias, igual que la construcción de vallas a lo largo de ellas” (Amnistía Internacional, 2015:11).

La frontera entre España y África no es una excepción al respecto. Como observan Escamilla et al. (2014)³², en paralelo a la creación de las oficinas de asilo en Ceuta y Melilla, ha habido un proceso de legalización de prácticas contrarias a la legislación nacional, comunitaria e internacional. Entre estas prácticas figuran las devoluciones automáticas (o devoluciones “en caliente”) de las personas que alcanzan las ciudades autónomas de forma irregular. Dichas devoluciones son llevadas a cabo por la Guardia Civil. El Gobierno legalizó las devoluciones automáticas con una enmienda a la Ley de Extranjería (Ley 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana) que

³²Martínez Escamilla, M., Sánchez Tomas, J.M., Segovia Bernabé, J.L. et al. (2014). “Expulsiones en caliente”: cuando el Estado actúa al margen de la Ley. Madrid: Universidad Complutense. Disponible en: <https://eprints.ucm.es/25993/>

introduce la práctica del “rechazo en frontera”. Esta ley posibilita el “rechazo” de los extranjeros detectados en “la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta y Melilla” – es decir el espacio entre las vallas que separan España de Marruecos – con la finalidad de “impedir su entrada ilegal en España”. Al posibilitar este tipo de actuaciones, esta ley insinúa que los elementos de contención fronterizos no se encuentran en territorio español y, por consiguiente, que no se trata de una “devolución” sino de un “rechazo en frontera”. Aunque el Gobierno haya legalizado estas prácticas, no dejan de ser denunciadas por organizaciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil por ser contrarias a la legislación europea e internacional.

Como ha subrayado repetidas veces el Defensor del Pueblo (2015; 2019)³³, las devoluciones “en caliente” conllevan tres tipos de riesgo: en primer lugar, el riesgo de no ofrecer a las personas migrantes un trato individualizado con asistencia letrada y de intérprete como prevé la ley; en segundo lugar, el riesgo de no detectar a tiempo personas en situación de vulnerabilidad o incluso con necesidad de protección internacional. Como recalca el Representante Especial del Secretario General del Consejo de Europa para las migraciones y los refugiados en marzo 2018, la Guardia Civil no dispone de un protocolo que “ofrezca instrucciones a sus oficiales para identificar a personas con necesidad de protección internacional y tomar los pasos necesarios para su acceso a procedimientos de asilo justos y eficientes.”³⁴ En tercer lugar, existe el riesgo de vulnerar el principio de no devolución a un país donde la vida de los demandantes de asilo podría estar en peligro (por ejemplo, Marruecos) (CEAR, 2019: 67)³⁵. Teniendo en cuenta estos riesgos, la creación de esas oficinas de asilo en frontera puede ser vista paradójicamente como una manera de criminalizar a las personas migrantes de origen subsahariano: si estas personas llegan al territorio sin pasar por esas oficinas, las autoridades consideran que no se trata de refugiados sino de inmigrantes

³³ Véase informes anuales del Defensor del Pueblo 2015 (pp. 260-263) y 2018 (pp. 238-243). Defensor del Pueblo (2016). Informe anual 2015 y debates en las Cortes Generales. Web oficial del Defensor del Pueblo: Acceso a la documentación y publicaciones. Madrid: Defensor del Pueblo Disponible en:

<https://www.defensordelpueblo.es/informe-anual/informe-anual-2015/>. Defensor del Pueblo (2019). Informe anual 2018. Volumen I. Informe de Gestión. Web oficial del Defensor del Pueblo: Acceso a la documentación y publicaciones. Madrid: Defensor del Pueblo. Disponible en: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2019/06/I_Informe_gestion_2018.pdf

³⁴ Report of the fact-finding mission by Ambassador Tomáš Boček Special Representative of the Secretary General on migration and refugees to Spain, 18-24 March 2018 (2018). Information Documents. SG/Inf (2018) 25, 3 de septiembre de 2018 Estrasburgo: Consejo de Europa. Disponible en:

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808d2c31#_Toc521315632

³⁵CEAR (2019). La odisea de solicitar asilo en fronteras españolas. Madrid: CEAR. Disponible en: <https://www.cear.es/solicitar-asilo-en-fronteras>

económicos; lo cual justifica una posible devolución³⁶ sin aplicación del proceso individualizado que requiere la Ley de Extranjería³⁷.

Por consiguiente, se observa que existen determinadas prácticas cuyo efecto es legitimar *de facto* una discriminación en cuanto al acceso al procedimiento de asilo. Además de verse impedidas de acceder a las oficinas de asilo en puesto fronterizo de Ceuta y Melilla, las personas migrantes de origen subsahariano son víctimas de devoluciones automáticas bajo el pretexto de que son migrantes económicos y no solicitantes de asilo. Sin embargo, ACNUR consideraba en 2015 que cerca del 70% de los que intentaban cruzar la frontera eran potenciales solicitantes de asilo (GADEM et al., 2015: 50)³⁸. De hecho, los datos de la OAR indican que más del 76% de los solicitantes de asilo en puesto fronterizo (5.236 sobre un total de 6.862 solicitantes) eran sirios en 2015. En este sentido, podemos considerar que el acceso desigual al procedimiento de asilo lleva de hecho a dinámicas discriminatorias que afectan a las personas migrantes de origen subsahariano. La legalización de las devoluciones “en caliente” pone a la luz una aparente paradoja: la creación de oficinas de asilo en frontera permite criminalizar a ciertas personas demandantes de asilo.

3.6 Conclusiones

El caso de Ceuta y Melilla ilustra las dificultades acerca del acceso al procedimiento de asilo en la única frontera terrestre entre España y África. El bajo número de solicitudes en los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla evidencia ciertas carencias a las que las oficinas de asilo en la frontera (creadas en 2015) intentaban hacer frente. Si bien este paso representó un avance en Melilla, donde la oficina permitió generar cierta confianza en el sistema de protección internacional español, el balance es distinto en Ceuta, ya que el puesto fronterizo de Tarajal no parece haber facilitado el acceso al procedimiento de asilo.

Además, dos obstáculos fundamentales siguen dificultando el acceso universal al procedimiento de asilo: por una parte, existe un problema de discriminación racial que afecta a potenciales demandantes de asilo. Como hemos visto, ambas oficinas de asilo en frontera - puesto del Tarajal y puesto de Beni-Enzar - resultan inaccesibles para las personas de origen subsahariano debido a las actuaciones y operaciones policiales de

³⁶ Fernández Díaz declaraba el 9 de febrero de 2015 que las personas que intenten entrar en España saltando las vallas no tendrán derecho a pedir asilo "en principio" porque, según dice, podrán hacerlo en las futuras oficinas.

³⁷ Desalambre (2015). El Gobierno dice que "el problema es de inmigración irregular" en la mayor crisis mundial de refugiados". *Eldiario.es*. 25 de junio de 2015. Disponible en: https://www.eldiario.es/desalambre/Gobierno-problema-inmigracion-irregular-refugiados_o_402459946.html

³⁸ GADEM, APDHA, Cimade, MigrEurope (2015). Ceuta y Melilla, centros de selección a cielo abierto a las puertas de África. Informe conjunto. Migreurope. Disponible en: <http://www.migreurop.org/article2721.html>

las fuerzas de seguridad marroquíes – con la complicidad de las autoridades españolas – cuyo objetivo es impedir que esas personas se acerquen a la frontera terrestre con España. En estas circunstancias, se ven obligados a tratar de llegar al territorio español de forma arriesgada (escondiéndose en un vehículo, saltar las vallas, o sobrepasarlas a nado, entre otras opciones). Por otra parte, además de verse impedidas de acceder a las oficinas de asilo en los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla, las personas migrantes de origen subsahariano son víctimas de devoluciones automáticas bajo el pretexto de que son migrantes económicos y no refugiados. Bajo esta perspectiva, se puede considerar que estas oficinas de asilo constituyen un primer filtro en la frontera – ya que las personas de origen subsahariano no pueden acceder a ellas –, mientras que las devoluciones “en caliente”, justificadas y legalizadas por las autoridades españolas, constituyen un segundo filtro.

Finalmente, para aquellas personas que no se ven afectadas por esos dos filtros, cabe remarcar un tercer obstáculo después de haber accedido al territorio español: la limitación del derecho a circular libremente por el territorio nacional. En la práctica, la mayoría de los demandantes de asilo que lograron formalizar su solicitud en frontera ven limitada la posibilidad de ser trasladados a la península; lo cual es contrario a la legalidad vigente (CEAR, 2019: 72).

Así pues, la creación de las oficinas de asilo en frontera, si bien representa un paso positivo en cierta medida, no es en absoluto suficiente de cara al reto considerable al que se enfrenta España: el de proporcionar un mejor acceso al procedimiento de asilo en frontera, sin distinguir por país de origen ni por color de piel.

4. Procesos de asilo e integración de los refugiados LGBTI en España

Berta Güell Torrent

4.1 Introducción y datos contextuales

La realidad de los refugiados LGBTI en España es, a día de hoy, un fenómeno poco investigado. Esto se deriva del hecho que, hasta hace pocos años, la cuestión del asilo en España ha permanecido como un tema secundario de acuerdo con las bajas cifras de Solicitantes y Beneficiarios de Protección Internacional (SBPI) y de la imposibilidad de contar con datos desagregados que informen del número de SBPI por motivos de pertenencia al grupo LGBTI. No obstante, según los informes especializados, es una realidad cada vez más relevante en el contexto de asilo. A continuación, se presentan algunos datos contextuales a nivel mundial, europeo y español.

En el mundo

- **68 países penalizan por ley** a las personas LGTB y en **11 hasta con pena de muerte** (Yemen, Irán, Arabia Saudita, Sudán, Somalia, Nigeria, Mauritania, Emiratos Árabes Unidos, Catar, Pakistán y Afganistán (ILGA 2019: 51-56).
- Al menos **3.314 asesinatos de personas transgénero** reconocidos oficialmente, entre enero de 2008 y setiembre de 2019, según el proyecto Trans Murder Monitoring (TMM) (Transgender Europe 2020).

En Europa

- **7 de cada 10 personas LGBT todavía ocultan** su orientación sexual o su identidad de género durante su etapa escolar, según la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (CEAR 2017)
- Casi la **mitad de las personas homosexuales y transexuales europeas se han sentido discriminadas**; 1 de cada 4 ha sufrido agresiones o amenazas en los últimos cinco años; 2 de cada 3 tiene miedo a darse la mano con su pareja en público. (CEAR 2017)

En España

- **CEAR ha atendido a refugiados LGTB de 81 nacionalidades.** Marruecos, Gambia, Venezuela, Honduras, El Salvador, Argelia, Camerún y Rusia son algunos de los principales países de origen. (CEAR 2017)
- Los **delitos homófobos aumentaron un 36%** el pasado año, según un informe del Ministerio de Interior (de 169 en 2015 a 230 en 2016). (CEAR 2017)

Fuentes: *Transgender Europe (2020)*³⁹, *ILGA (2019)*⁴⁰ y *CEAR (2017)*⁴¹

³⁹ Transgender Europe (2020). A brief guide to monitoring anti-trans violence. TvT Publication Series, vol. 21. Malmö: Transgender Europe. Disponible en: https://transrespect.org/wp-content/uploads/2020/04/TvT-PS-Vol21-2020_EN.pdf

⁴⁰ ILGA Mundo (2019). Homofobia de Estado 2019: Actualización del Panorama Global de la Legislación. Ginebra: International Lesbian and Gay Association. Disponible en: <https://ilga.org/es/informe-Homofobia-Estado-2019-Panorama-Global-Legislaci%C3%B3n>

⁴¹ Comisión Española de Ayuda al Refugiado (2017). Refugiados LGTB: Huir por Ser, Sentir, Amar. Madrid: CEAR. Disponible en: <https://www.cear.es/sections-post/refugiados-lgtb/>

España refleja una posición de más apertura y tolerancia hacia la diversidad sexo-genérica que el conjunto de Europa. El Mapa Anual Rainbow Europe (ILGA 2018) sitúa España como el 9º país europeo con mayor aceptación de las realidades LGTBI+ con un 67%⁴². Datos del Pew Research Centre (2016) son todavía más optimistas y sitúan a España como el país más tolerante de Europa en aceptar la homosexualidad (88%), por delante de Alemania y la República Checa.

Este clima de tolerancia va acorde con un marco legal que es sensible ante *ciertas* necesidades de la comunidad LGTB, como es el matrimonio homosexual o la Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria que recoge la dimensión de género y la persecución por orientación sexual e identidad de género en los motivos para solicitar protección internacional. No obstante, se sigue exigiendo un diagnóstico de disforia de género mediante un informe médico o psicológico clínico y que la persona haya sido tratada hormonalmente al menos 2 años para hacer un cambio registral relativo al sexo de las personas (ACCEM 2019b)⁴³. En cambio, a nivel regional y local se observan leyes y políticas mucho más progresistas y sensibles a los derechos de las personas LGTBI, aunque a menudo entran en contradicción con la ley estatal⁴⁴.

A pesar de este clima legal y político que reconoce *parcialmente* los derechos del colectivo LGTBI, cuando entramos a evaluar la eficiencia del sistema de asilo y de acogida, se observan grandes deficiencias. Las siguientes secciones abordan algunas de estas, distinguiendo entre problemáticas asociadas al procedimiento de asilo y problemáticas que tienen que ver con el proceso de integración.

4.2 Problemáticas asociadas a las solicitudes de asilo LGTBI

Criterios para la valoración de la credibilidad: coherencia, verosimilitud y no contradicción

Las principales problemáticas a las que se enfrentan los solicitantes de protección internacional LGTBI durante el proceso de asilo tienen que ver con la construcción socio-jurídica del concepto de credibilidad bajo una mirada eurocéntrica, andrógena y culturalista. Dicha construcción no sólo se observa en los textos legales (leyes, sentencias, etc.), sino también en la implementación sesgada de las leyes por parte de

⁴² Disponible online en https://www.ilgaeurope.org/sites/default/files/Attachments/rainbow_europe_map_2018_small.pdf

⁴³ ACCEM (2019b). Estudio etnográfico sobre la situación y necesidades de la población LGTB+ migrante en espacios de salud. Madrid: ACCEM. Disponible en: <https://www.accem.es/estudio-etnografico-sobra-la-situacion-necesidades-la-poblacion-lgtba-migrante-espacios-salud/>

⁴⁴ En la Comunidad de Madrid destacan la Ley 3/2016 de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y No Discriminación que reconoce el derecho al libre reconocimiento de las identidades de género de las personas trans desde una perspectiva no-patologizante y discriminatoria, y la Ley 3/2016 de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación Sexual. En Cataluña, la Ley 11/2014 para garantizar los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros e intersexuales y para erradicar la homofobia, la bifobia y la transfobia incide en la despatologización y el reconocimiento de la diversidad (ACCEM 2019b).

las personas responsables (policía, técnicos, funcionarios, psicólogos, abogados, jueces, etc.). Estos sesgos a la vez emergen de sus imaginarios sociales respecto el colectivo LGTBI, su sistema de valores, sus prejuicios y estigmas sociales, así como de su bajo nivel formativo en diversidad sexo-genérica y asilo (ACCEM 2018)⁴⁵.

El Manual de ACNUR (2011: párrafo 204)⁴⁶ advierte que las declaraciones por parte de la persona solicitante deben ser “coherentes y verosímiles y no estar en contradicción con los hechos conocidos”. El concepto de credibilidad se desgrana, pues, en tres elementos principales objeto de evaluación: la coherencia, la verisimilitud y la no-contradicción.

La coherencia tiene una doble dimensión: la interna y la externa. La coherencia interna se refiere a la “ausencia de discrepancias, contradicciones y variaciones en los hechos materiales alegados por el solicitante” (ACNUR 2012 citado en Peña 2019: 278)⁴⁷. Este supuesto ignora que la relatoría de los sucesos no siempre sigue una misma lógica discursiva y que fruto de los traumas de la persecución, la persona puede haber olvidado ciertas vivencias o detalles, o puede incluso llegar a contradecirse en sus propias declaraciones sin que esto quiera decir que está mintiendo (ACCEM 2019a)⁴⁸. El miedo y la discriminación que ha sufrido también pueden incurrir en una falta de confianza para revelar ciertas afirmaciones ante las autoridades, o simplemente son incapaces de expresarse abiertamente por tabús, vergüenza o un sentimiento de culpabilidad (Berg y Millblank 2009)⁴⁹. Se exige que se revele la orientación sexual o la identidad de género desde la primera declaración, pero a veces las personas solicitantes de asilo no la asumen plenamente hasta pasado un tiempo, al haber interiorizado la homofobia o transfobia estructurales (Peña 2019). En otros casos, se desconoce la importancia de autoidentificarse como LGTBI para conseguir el estatuto de refugiado (ACCEM 2019a) o se teme que los datos confesados lleguen a los oídos de algún miembro de la comunidad (VU University of Amsterdam 2011)⁵⁰.

⁴⁵ ACCEM (2018). La situación de las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas LGTBI. Madrid: ACCEM. Disponible en: <https://www.accem.es/la-situacion-de-las-personas-solicitantes-de-proteccion-internacional-y-refugiadas-lgtbi/>

⁴⁶ ACNUR (2011). Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. Documento de Naciones Unidas núm. HCR/1P/4/SPA/REV.3. Ginebra: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

⁴⁷ 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>

⁴⁸ ACCEM (2019a). Condiciones sociales y legales de las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas LGTBI en España. Madrid: ACCEM. Disponible en: https://www.accem.es/wp-content/uploads/2019/12/EstudioCondicionesSocialesLegalesProteccionInternLGTBI_Espana-2019-1.pdf

⁴⁹ Berg, L., y Millbank, J. (2009). Constructing the personal narratives of lesbian, gay and bisexual asylum claimants. *Journal of Refugee Studies*, 22, pp. 195-223.

⁵⁰ Vrije Universiteit Amsterdam (VU University Amsterdam) (2011). Huyendo de la Homofobia. Peticiones de asilo por motivos de orientación sexual e identidad de género en Europa. Amsterdam: Universidad de Amsterdam. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5beb1d904.html>

La coherencia externa tiene que ver con la adecuación de las declaraciones del solicitante con los hechos conocidos sobre la situación general en su país de origen (Peña 2019). La información del país de origen (en inglés COI: *Country of Origin Information*) resulta fundamental para contextualizar las declaraciones y conocer en mayor profundidad los riesgos potenciales de persecución en su Estado de procedencia (Hathaway y Foster 2014)⁵¹. Estos informes se realizan en dos aspectos: la persecución desde el marco legislativo-ejecutivo (acuerdos internacionales firmados sobre la materia, leyes de protección a personas LGTBI y leyes de penalización y criminalización contra el colectivo) y la persecución desde el enfoque social vinculado a la discriminación (ACCEM 2019a). El problema es que a menudo no existen pruebas documentales que validen las vivencias de persecución, a excepción de los activistas gracias a su vinculación con asociaciones LGTBI o la participación en actos públicos como el día del orgullo. De hecho, a diferencia de otros países europeos como en Italia, donde la mera existencia de una ley penal que criminaliza a las personas LGTB ya es motivo para que se acepte como acto de persecución, en España esto resulta insuficiente. Además de la criminalización, se requiere que la ley penal sea aplicada y pueda ser probado con hechos (VU University of Amsterdam, 2011). La verosimilitud de un relato depende mucho del país de origen, de modo que, por ejemplo, España, a la práctica, nunca aplica el estatuto de refugiado a un caso de Argelia por motivos de orientación sexual y/o identidad de género, tal y como afirman las investigaciones de Mas et al (2020)⁵² y González (2018)⁵³.

La verosimilitud tiene que ver con la plausibilidad de que las declaraciones del solicitante sean creíbles. Sin embargo, la ausencia de una definición más concreta por parte de la Directiva 2011/95/UE de reconocimiento conlleva que se apele al “sentido común” y a un alto grado de subjetividad (Peña 2019). El peligro de esta práctica es que entren en juego los estereotipos, imaginarios sociales y sistemas de valores de los examinadores desde un paradigma cis-heteronormativo, culturalista y occidental. La necesidad de probar ante los examinadores su orientación sexual y/o identidad de género ha llevado a los y las solicitantes de protección internacional a tener que responder preguntas que a menudo violan su intimidad y privacidad (González 2018). Además, la credibilidad todavía se entiende demasiado desde un sentido demasiado

⁵¹ Hathaway, J.C., y Foster, M. (2014). *The Law of Refugee Status*. Cambridge: Cambridge University Press.

⁵² Mas, J., Rué, A., y Roiha, M. (2020). Hegemonías sexo-genéricas en los sistemas de asilo y protección social. El caso de las personas refugiadas LGTB. Artículo entregado para la publicación.

⁵³ González, V. (2018). Homofobia de Estado y protección internacional. El éxito o fracaso del sistema español de protección internacional en el tratamiento de solicitudes por motivos de orientación sexual e identidad de género. Trabajo de Fin de Máster. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas. Disponible en: <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/33189/TFM001096.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

médico, psicológico o psiquiátrico. Aunque no se recomienda el uso de pruebas para certificar la orientación sexual (p.e. falometrías, reacción física ante imágenes pornográficas), en ciertos países europeos todavía se utilizan (VU University of Amsterdam 2011).

Por último, dentro del criterio de no contradicción, para que una historia resulte creíble, se dan tres tipos de comparativas: entre la primera declaración y las posteriores, entre la conducta relatada por la persona solicitante en una determinada situación y la conducta esperada por la persona evaluadora para esa situación, y entre los episodios relatados y la información del país de origen. Además de todos los obstáculos previamente mencionados, hay que añadir que entre la entrevista de formalización de la solicitud de asilo y la entrevista complementaria que puede solicitar el instructor puede haber transcurrido mucho tiempo. Y esto sólo aplica en caso de que se produzca la segunda entrevista, lo cual sólo sucede entre un 10% y un 15% de los casos, a pesar de las consecuencias que puede tener para la resolución de la solicitud (Barrio et al 2019, p. 31)⁵⁴. En función de cómo se gestionan las consecuencias psicológicas de la discriminación y la persecución, este lapso de tiempo entre entrevistas puede afectar, sin duda, a cómo se relatan los hechos y a la potencial denegación del caso (ACCEM 2019a).

Derivado de la falta de credibilidad, los Estados a menudo rechazan solicitudes apelando a que la persona puede desplazarse en otra zona del país más segura (protección interna) y a que pueden permanecer en el país de origen siempre y cuando sean “discretos”. Estas prácticas ignoran que, aunque en el país de origen no se criminalice la homo/transsexualidad o no se haya aplicado, existe un clima de discriminación y violencia homo/transfóbica (también institucional) que impide una protección eficaz. En segundo lugar, la ocultación de la orientación sexual (y todavía más la identidad de las personas trans) en un clima hostil resulta impracticable, supone una clara vulneración de los derechos fundamentales y pone en riesgo su vida ante un temor permanente de persecución (VU University of Amsterdam 2011).

Tratamiento del colectivo LGTBI como una realidad homogénea

El sistema de asilo tiende a tratar al colectivo LGTBI de manera homogénea, sin reconocer la diversidad de realidades y experiencias que se albergan en su interior. Esta problemática es especialmente evidente en el caso de las personas LBTI (es decir, todas excepto los hombres gais). Son menos propensas a solicitar asilo, están menos

⁵⁴ Barrio, C. I., Castaño, M. J., y Díez, I. (2019). Colectivos vulnerables en el sistema de asilo. Una aproximación a las necesidades de la infancia, personas LGTBI+ y víctimas de trata. Proyecto Solidaridad de Responsabilidades. Madrid: Universidad Pontificia Comillas. Disponible en: <http://hdl.handle.net/11531/44403>.

dispuestas a revelar su orientación sexual y/o identidad de género ante las autoridades, y las persecuciones que sufren se divulgan menos.

Este carácter esencialista ya se refleja en la Ley 12/2009, la cual en lugar de amparar la situación de vulnerabilidad reconociendo la heterogeneidad, comprende a todas las mujeres bajo características comunes, provocando efectos negativos en las solicitudes procedentes de mujeres transexuales y lesbianas (ACCEM 2018). Esto tiene que ver con la configuración de lo que se entiende como “grupo social determinado”. Tal y como apunta la ONG (ACCEM 2018: 87), “una de las críticas a esta opción reside en que se ha llegado a identificar como criterio constitutivo del grupo, el haber sido víctima de violencia de género, causando diversos dilemas porque la violencia en estos casos determina la pertenencia al grupo y la persecución (Merino, 2016). Además, este condicionante no ayuda a visibilizar como persecuciones por motivos de género a todas aquellas persecuciones violentas producidas por desafiar al sistema heteropatriarcal. Se limita el espectro, respecto a las solicitudes de orientación sexual, como casos de homosexuales y respecto a las solicitudes de motivos de género, como casos de violencia contra las mujeres”. Miguel (2016: 113 en ACCEM 2018) sostiene que en esta definición de grupo social el sexo se entiende como biológico y no cultural, es decir, como una característica innata e inmutable, lo cual resulta especialmente negativo para las personas transexuales.

La cifra más baja de solicitudes de personas lesbianas también tiene que ver con el hecho de que en la UE tan solo un tercio de los solicitantes de asilo suelen ser mujeres⁵⁵. La baja cifra de solicitantes bisexuales podría reflejar la invisibilidad general de las personas bisexuales que reciben equivocadamente la etiqueta de lesbiana, homosexual o heterosexual, según las circunstancias. En cuanto a los SPI transexuales e intersexuales, los datos también son escasos o inexistentes (VU University of Amsterdam 2011). Las personas intersexuales se pueden ver forzadas a someterse a operaciones quirúrgicas y de esterilización sin su consentimiento (ILGA, 2016)⁵⁶, de modo que también suelen ser tratadas como hombres o mujeres, sin reconocer la adscripción a una identidad no binaria.

En consecuencia, los COI suelen ir muy orientados a la realidad de los hombres gais, y presentan muchos vacíos de información con relación a las personas LGBTI. Ante la falta

⁵⁵ Esta cifra emerge de los datos recogidos en todos los países participantes en la investigación implementada por la VU Universitat de Amsterdam (2011), los cuales son todos los Estados Miembros de la UE (salvo Letonia, Lituania y Luxemburgo), además de Noruega y Dinamarca. Sin embargo, en España la proporción de mujeres solicitantes de asilo es superior: 23.785 versus 31.964 hombres, según el Anuario Estadístico del Ministerio de Interior de 2018.

⁵⁶ ILGA Europe (2016). Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People in Europe. Bruselas: European Region of the International Lesbian and Gay Association. Disponible en: <https://www.ilga-europe.org/annualreview/2016>

de pruebas, las autoridades a menudo lo interpretan como indicador de no persecución y rechazan la solicitud (ACCEM 2019a, Peña 2019; University of Amsterdam 2011).

Sin embargo, la vulnerabilidad a la que se ven expuestas las personas LGBTI suele ser mayor que la de los hombres gais, con episodios, por ejemplo, de violencia sexual, *transbullying* o acoso laboral, favoreciendo el desplazamiento hacia la marginalidad. Como apunta el informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer para las Naciones Unidas (1997), “las mujeres lesbianas, bisexuales o trans son víctimas de matrimonios forzados, de embarazos forzados y de violaciones conyugales algunas de las cuales se utilizan como formas de castigo por la orientación o la conducta sexual supuesta o real” (ACCEM 2018). Esto no sólo tiene que ver con la procedencia de países que tienen prácticas culturales que pueden vulnerar los derechos humanos, sino con el reconocimiento de la intersección de varios ejes de opresión que actúan de manera simultánea por su condición de género, orientación sexual e identidad de género, pero también por otros factores como su edad, raza, origen étnico, casta o clase social.

Así, el paradigma de la interseccionalidad (acuñado por Crenshaw 1989⁵⁷) resulta fundamental para analizar la diversidad de experiencias de discriminación y persecución que sufren las personas solicitantes de asilo. Asimismo, sirve para reconocer la población refugiada como colectivo heterogéneo que utiliza distintas estrategias, tácticas y logísticas, tanto en sus proyectos de movilidad como en sus inmersiones en la sociedad de acogida (Puar 2017 en ACCEM 2018). No obstante, la diferencia entre las siglas del acrónimo LGTBI no se debe entender como una política de identidades en un sentido reduccionista y estanco respecto a los grupos sociales, ni como una comparación intergrupala que favorece un escenario de competitividad entre narrativas grupales y no específicas. Todo lo contrario, la teoría de la interseccionalidad aboga por complejizar las identidades de los grupos sociales y “reconocer cómo los grupos ponen en común sus retos y construyen su agenda social en coalición a través de sus espacios de empoderamiento” (ACCEM 2018: 36).

4.3 Procesos de integración y experiencias de discriminación

Esta sección pone de manifiesto las problemáticas específicas a las que se enfrentan las personas refugiadas y solicitantes de asilo LGBTI, si bien algunas de ellas son comunes a las de otros solicitantes de asilo, refugiados y migrantes económicos, puesto que se refieren a factores institucionales, sociales y estructurales de la sociedad de recepción. Los campos donde se denuncian más obstáculos en el proceso de integración son: el mercado laboral, la vivienda y la sanidad. Además, también es preciso hacer algunas

⁵⁷ Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine. *Feminist Theory and Antiracist Politics*, 1(8): 139-167. Disponible en: <http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>

observaciones en cuanto a la relación con los servicios públicos y los cuerpos de seguridad.

En el mercado laboral, se observan muchas dificultades para acceder a un empleo una vez transcurridos los primeros 6 o 9 meses de la primera fase del SAPI. Además, como el resto de los solicitantes de asilo, a menudo se enfrentan a condiciones de explotación laboral con trabajos muy precarios, por debajo de sus cualificaciones, mal pagados y por ciclos temporales en los que se van sucediendo periodos desiguales de empleo formal, desempleo y trabajo informal (Iglesias et al 2018)⁵⁸. Esto tiene que ver con la etno-segmentación y la división sexual del mercado de trabajo, donde las personas de origen migrante suelen desempeñar trabajos manuales de baja cualificación en función de su origen racial o étnico y su género (Hernández y López 2015)⁵⁹. Además, existe un gran desconocimiento sobre las garantías del permiso de trabajo de la tarjeta roja por parte de los empleadores, quienes no la reconocen como documento válido a la hora de contratar, por lo que pueden desestimar las candidaturas de las personas solicitantes. Para las personas que consiguen un empleo cualificado, tener que renovar la tarjeta roja sucesivamente también provoca recelos a la hora de contratar y ofrecer un trabajo de larga duración (ACCEM 2019a).

Dentro del colectivo LGTBI, las mujeres trans son las que más dificultades encuentran en la búsqueda de empleo (especialmente los de cara al público), con el añadido de no poder cambiar su nombre en los documentos de identidad. Es habitual que hayan sufrido procesos de *bullying* y acoso durante su etapa educativa en el país de origen, impidiendo su formación. Como consecuencia, la prostitución a veces se presenta como la única salida de supervivencia ya en el país de origen y una vez en España, pueden continuar ejerciéndola ante la ausencia de alternativas. Allí, pueden sufrir situaciones de violencia extrema, trata y explotación, y seguir viéndose expuestas al juicio, estigma y desprestigio social con graves efectos en su autoestima (ACCEM 2019a).

En cuanto a la vivienda, la ansiedad por obtener alojamiento para las personas que pasan a la segunda fase del SAPI, puede retrasar y condicionar todo el proyecto de inserción y recuperación iniciado. Los episodios de discriminación por parte de agencias y propietarios también son frecuentes al escuchar el acento o un nombre extranjero, o al presenciar la corporalidad de las personas trans. Ante estas circunstancias, cabe mencionar los pisos de acogida que se han habilitado desde entidades como KifKif o

⁵⁸ Iglesias, J., Urrutia, G., Buades, J., Estrada, C., y Vicente, T. (2018). *¿Acoger sin integrar? El sistema de acogida y las condiciones de integración de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional en España*. Sevilla: Asociación Claver. Disponible en: <https://sime.org/wp-content/uploads/2018/02/Acoger-sin-integrar5.pdf>

⁵⁹ Hernández Pedreño, M. Y Pascual López, D. (2015). Hacia un nuevo modelo de inserción laboral de los inmigrantes". *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, 5(2): 201-226. Disponible en: <http://www.riem.es/espanol/ContadorArticulo.php?idart=55>

ACATHI para refugiados LGTBI con mayores dificultades. Estas iniciativas se remiten al debate sobre la necesidad de habilitar dispositivos de acogida específicos o incluirlos en los de carácter general para evitar una posible guetización. La literatura muestra que no hay consenso en una posición u otra, pero sí en la de habilitar la opción de dar a escoger entre uno u otro para poder acceder a espacios seguros⁶⁰. Otro debate que cobra fuerza desde la sociedad civil en cuanto al tema de la vivienda es la necesidad de instalar a los SBPI LGTBI en ciudades grandes, puesto que tienen más recursos y ofrecen un clima de más tolerancia y menos control social. No obstante, cuando finalizan las ayudas del SAPI, a menudo tienen que salir de las grandes ciudades para buscar alojamiento asequible, lo cual supone tener que restablecer el proceso de adaptación en un nuevo contexto (ACCEM 2019a).

En el campo de la sanidad, las mujeres lesbianas destacan episodios de discriminación sufridos por personal sanitario tanto por su condición de migrante, como por la presunción de la heterosexualidad (especialmente, en las revisiones ginecológicas). La falta de formación de personal médico y administrativo en temas de salud especialmente sensibles para el colectivo LGTBI y el desconocimiento de la documentación oficial (tarjeta roja) conllevan situaciones de discriminación y una atención de baja calidad. En cuanto a la cuestión de la reasignación de sexo, también se añade el hecho que no todas las regiones disponen de unidades especializadas, lo cual afecta a la necesidad de las personas trans de ubicarse en aquellas que disponen de más recursos. Estas deficiencias se derivan de la herencia de un modelo biomédico occidental excesivamente biologista, patologizante y medicalizado⁶¹; etnocentrista (al no reconocer la salud como una categoría cultural o política); cis-heteronormativo y androcéntrico (infradiagnosticando ciertas enfermedades en mujeres) (ACCEM 2019b).

Finalmente, en el ámbito de los cuerpos de seguridad, se denuncia el trato vejatorio y deshumanizante que a veces tiene la policía hacia los SBPI, basado en la sospecha que la persona miente sobre su historia y en una falta de empatía y sensibilidad hacia su situación de vulnerabilidad. Además, hay que añadir los actos de violencia simbólica como las identificaciones por perfil étnico (*ethnic profiling*) que se practican cotidianamente hacia personas de origen migrante (sobre todo hombres negros) (ACCEM 2019a). Al igual que en la vivienda, aquí la cuestión de la orientación sexual o la identidad de género pasa a un segundo plano y la discriminación racial se impone por

⁶⁰ Discusión recogida en los informes de ACCEM (2018 y 2019a) y en la Trobada Asil.cat “Models d’acollida i d’inclusió de les persones amb necessitats de protecció internacional del col·lectiu LGTBI a Europa (2017). Disponible en: <http://asil.cat/wp-content/uploads/2018/03/Trobada-europea-LGBTI.pdf>

⁶¹ La Organización Mundial de la Salud (OMS) excluyó la transexualidad de su lista de trastornos mentales en la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE) el 2018 (ACCEM 2019a).

encima de las otras. En este contexto, las redes de apoyo resultan fundamentales para enfrentar los obstáculos y episodios de discriminación, así como para desarrollar estrategias de resiliencia que fomenten una mayor integración socioeconómica, cultural y política en el país de recepción.

4.4 Conclusiones

Este capítulo pone de relieve las deficiencias que tienen los sistemas de asilo y acogida en España a la hora de tratar con casos de solicitantes de asilo y personas refugiadas LGTBI. En cuanto al sistema de asilo, el concepto de credibilidad (y a su vez, el de coherencia, verosimilitud y no-contradicción) están diseñados desde una mirada etnocentrista y prejuiciosa que es heredera de la Convención de Ginebra de 1951. Esta fue inicialmente pensada para el “refugiado por antonomasia”, es decir, un disidente político hombre, heterosexual, cisgénero y europeo (Peña 2019). Si bien se ha hecho un esfuerzo interpretativo para expandir su protección a muchos otros colectivos, los refugiados LGTBI son etiquetados bajo un arquetipo que los homogeneiza sin atender a la multiplicidad de experiencias y casos que hay en su interior.

Los y las solicitantes de asilo LGTBI no sólo se ven afectados por el no reconocimiento de su vulnerabilidad fruto de la persecución y violencia en sus países de origen (y tránsito), sino que tienen que aparentarla y demostrarla para ser creídos (Mas et al 2020). En este sentido, cabe resaltar una serie de obstáculos y deficiencias del sistema como las dificultades para autoidentificarse y aceptar su sexualidad y condición de género como persona LGTBI; los síndromes de trastorno mental, traumas o miedos; la capacidad limitada de explicar con claridad y de manera lineal y cronológica los hechos sucedidos; la falta de formación en diversidad sexo-genérica y competencias interculturales de las personas evaluadoras; la ausencia de información para los informes del país de origen y su posible incoherencia con lo que relata el/la solicitante; y la presencia de estereotipos a la hora de evaluar las declaraciones de los SBPI (p.e. a través de su comportamiento y lenguaje (no) verbal). Por otro lado, se ignoran los códigos culturales entorno el control social en el comportamiento sexual y las prácticas matrimoniales (pactadas y forzadas) en el país de origen, que obligan a algu nos/as a emprender una “doble vida”. Además, la gran afluencia de casos en los últimos cinco años no se adecua con los recursos humanos disponibles en la Oficina de Asilo y Refugio, el organismo central de resolución de las solicitudes. Esto implica que éstas no puedan ser abordadas en profundidad y se opte por una toma de decisiones de manera intuitiva y prejuiciosa, especialmente en la Frontera Sur y las costas españolas, donde predomina un clima de desinformación (González 2018).

En cuanto al sistema de integración, los refugiados LGTBI se ven expuestos a una discriminación que emerge no sólo de su orientación sexual y/o identidad de género, sino de la intersección de estos factores con otros ejes de desigualdad como la edad, la

raza u origen étnico, o la religión. Esta discriminación se hace patente sobre todo en el acceso al mercado laboral, la vivienda y la salud, y la sufren especialmente las personas trans, dada la visibilidad de su corporeidad. El desconocimiento de las tarjetas blanca y roja por parte de empleadores, propietarios, agencias inmobiliarias y profesionales hace que algunos SBPI se vean desprovistos de derechos básicos. Además, a menudo opera un concepto de merecimiento (*deservingness*) cuando se trata de definir quién es merecedor de ayuda y protección social, especialmente en el acceso a los servicios públicos ante la presencia de recursos escasos (Mas et al 2020). Quien no se ajusta a los requisitos del sistema, es penalizado y puede ser expulsado del programa estatal de acogida.

Ante estas deficiencias, se pone de relieve la imperiosa necesidad de formar a los profesionales de los sistemas de asilo y acogida en materia de diversidad sexual desde una perspectiva interseccional, intercultural y enfocada desde los derechos humanos. Esto permitirá adoptar marcos políticos y legales más sensibles a la realidad de los refugiados LGTBI y avanzar hacia sociedades más justas y cohesionadas.

5. Acceso a la vivienda y trayectorias residenciales de los solicitantes y beneficiarios de protección internacional: el caso de Cataluña

Olatz Ribera Almandoz

5.1 Introducción

El acceso a la vivienda sigue siendo uno de los retos principales para los solicitantes y beneficiarios de protección internacional en España. Aunque las plazas en el sistema de acogida de protección internacional han aumentado notablemente, y han pasado de las 930 que había a mediados del año 2015 a 9.129 a finales 2019, no han sido suficientes para cubrir el aumento de las solicitudes, que han pasado de 14.780 anuales en 2015 a 117.795 en 2019, según datos del Ministerio de Interior.

En este contexto, CIDOB ha llevado a cabo la Encuesta CASASIL 2019 con la finalidad de obtener datos sobre las condiciones de vida y vivienda de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional en Cataluña. La encuesta se enmarca en el proyecto de investigación *¿«Nuestra casa, casa vuestra»? Condiciones y trayectorias de acceso a la vivienda de solicitantes de asilo y refugiados en Cataluña*⁶², e incorpora los principales indicadores del proyecto NIEM relacionados con la vivienda con el objetivo de ofrecer una diagnosis del escenario actual. El cuestionario se ha realizado a 301 solicitantes de asilo en las provincias de Barcelona y Gerona, y se ha administrado a través de diez entidades sociales que gestionan el SAPI o programas paralelos, así como cuatro equipamientos para personas sin hogar del Ayuntamiento de Barcelona.⁶³ La investigación se ha completado con 40 entrevistas en profundidad a solicitantes y beneficiarios de protección internacional, y 20 encuestas con actores implicados.

5.2 Tipos de alojamiento durante el itinerario de acogida

En primer lugar, cabe destacar que el tipo de vivienda o alojamiento más habitual entre las personas encuestadas es la habitación en un alojamiento compartido, donde viven el 43% de ellas, considerablemente por encima de la vivienda familiar, donde viven el 24%. Seguidamente, encontramos un 13% de encuestados que viven en un albergue, centro o piso tutelado para personas solicitantes o beneficiarias de protección

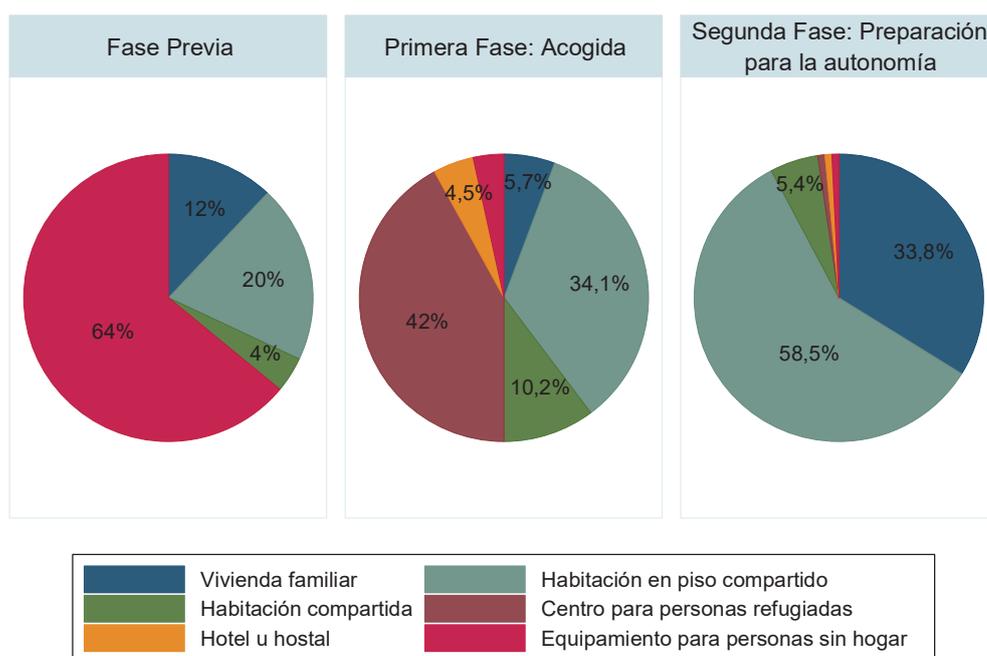
⁶² Este proyecto, realizado con el apoyo de “la Caixa” y en colaboración con la Asociación Catalana de Universidades Pùblicas (ACUP), según el acuerdo 2017ACUP00030, cumple con un triple propósito. En primer lugar, quiere generar datos sobre las condiciones de vivienda de solicitantes de protección internacional en Cataluña. En segundo lugar, busca entender cuáles son los factores principales que facilitan o dificultan su acceso a la vivienda. Finalmente, los datos generados en el marco de esta investigación servirán para la formulación de políticas y programas específicos en este ámbito.

⁶³ Las entidades sociales y equipamientos que han colaborado con la elaboración de la encuesta son: CEAR-CCAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado - Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiat), Cruz Roja en Cataluña, Fundación Apip-Acam, Fundación Cepaim Barcelona y Olot, Fundación Bayt al-Thaqafa, MPDL Cataluña (Movimiento por la Paz), Accem, Cáritas Diocesana de Barcelona, Equipamiento Integral Zona Franca, Centro Residencial de Primera Acogida Sant Gervasi, Centro Residencial de Primera Acogida Nou Barris y Equipamiento Integral Horta.

internacional, un 9% que lo hace en un albergue, refugio o centro de primera acogida para personas sin hogar, y un 6% que está en una habitación compartida dentro de un alojamiento compartido. Habitar en alojamientos compartidos, ya sean pisos o centros, genera con frecuencia problemas de convivencia y de pérdida de intimidad.

Asimismo, a pesar de que el tipo de alojamiento varía en gran medida según la fase del sistema de acogida donde se encuentren las personas destinatarias, los alojamientos compartidos siguen siendo mayoritarios en todas ellas (ver Gráfico 5.1). En la Fase Previa, durante la cual se prevé el alojamiento en hostales u hoteles de aquellas personas que no dispongan de recursos (priorizando a las que sean más vulnerables), encontramos hasta un 64% de encuestados que están usando recursos residenciales de emergencia destinados a personas sin hogar. A pesar de que este grupo puede estar hasta cierto punto sobrerrepresentado debido un sesgo de selección en la muestra, los datos pueden apuntar a una cierta saturación del sistema de acogida, que ha llevado en los últimos años a prolongar durante meses una etapa que debería durar como máximo 30 días. Ya en Primera Fase, en la que se provee de alojamiento en centros o dispositivos de acogida a los destinatarios del SAPI, hay una mayoría de personas viviendo en albergues y centros para personas refugiadas (42%), en habitaciones en pisos compartidos (34%) y en habitaciones compartidas (10%). En Segunda Fase, en la que los destinatarios del SAPI deben encontrar un alojamiento privado y reciben ayudas económicas al alquiler y la manutención, entre otras, encontramos un 59% de personas viviendo en habitaciones en alojamientos compartidos, un 34% viviendo en viviendas familiares y un 5,4% compartiendo habitación.

Gráfico 5.1: Tipo de vivienda o alojamiento según la fase del SAPI.



5.3 Dificultades principales y actores clave en la búsqueda de vivienda

Por lo que respecta a los actores fundamentales para facilitar el acceso a la vivienda, también encontramos diferencias notables según la fase del sistema. Si nos fijamos en el paso de Primera a Segunda Fase, vemos una transición de una dependencia prácticamente total hacia las entidades sociales, ONGs y administraciones públicas (un 93% de los encuestados viven en un alojamiento provisto por alguna de ellas), a una combinación del acceso a la vivienda a través del mercado privado y de la red de contactos (en un 44% y un 36% de los casos, respectivamente). Destacan también las diferencias según la región de origen de los encuestados. De forma general, las personas venezolanas y las de Europa del Este y Asia Central son las que tienen más posibilidades de acceder a la vivienda a través del mercado privado. Por el contrario, para las personas provenientes de países del África subsahariana el mercado inmobiliario es una opción prácticamente residual y deben contar más frecuentemente con la ayuda de las entidades sociales y administraciones públicas para poder acceder a la vivienda, incluso cuando disponen de ayudas económicas para el alquiler. Por otro lado, las personas originarias de Colombia y países de América Central suelen contar con el apoyo de familiares, amigos y conocidos en la búsqueda de alojamiento.

Como vemos, el paso a Segunda Fase supone un gran desafío para los destinatarios del programa, que tienen que buscar su propia vivienda o habitación de alquiler y enfrentarse a las dificultades estructurales del mercado de la vivienda español. Como se muestra en la Tabla 5.1, las personas encuestadas destacan como barreras principales a la hora de buscar alojamiento los elevados precios (siete de cada diez encuestados), las estrictas o costosas condiciones y requisitos de entrada para alquilar una vivienda (seis de cada diez), las dificultades derivadas de estar en una situación administrativa irregular, y los prejuicios y actitudes negativas de los propietarios de inmuebles o de agencias inmobiliarias⁶⁴ (cuatro de cada diez, en ambos casos). En esta ocasión, al tratarse en cierta medida de percepciones subjetivas, el considerar o no cada uno de estos aspectos como barreras para el acceso a la vivienda dependerá no solo de sus experiencias en el país de acogida, sino también de las expectativas y experiencias previas a su llegada.

⁶⁴ Esta percepción es congruente con los resultados de la encuesta “Actitudes hacia la Inmigración X” llevada a cabo por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y publicada en Septiembre de 2017. Según los datos de este estudio, el 17,7% de los españoles encuestados rechazaría alquilar un piso a personas inmigrantes, y el 18,5% trataría de evitarlo. Los resultados de esta encuesta están disponibles en: http://www.mitramiss.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/ActitudesCIS_X.pdf.

Tabla 5.1 Barreras principales en la búsqueda de vivienda

Características	Frecuencia	Porcentaje (%)
Precios muy elevados	192	74,13
Condiciones de entrada	158	61,00
Falta de documentación ⁶⁵	95	42,99
Prejuicios o actitudes negativas	106	40,93
Falta de conocimiento del mercado	36	13,90
Poca familiaridad con el municipio	26	10,04
Transporte inadecuado para la búsqueda	13	5,02

Así pues, uno de los obstáculos principales para el acceso a la vivienda son sus elevados costes, ya no tan solo de los alquileres o hipotecas, sino también de los servicios esenciales como el agua corriente, la electricidad, el gas, los gastos de comunidad y otros gastos asociados. En este sentido, si bien organizaciones internacionales como Eurostat o la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con Personas sin Hogar (FENTSA) consideran que los gastos de vivienda no deberían superar el 40% de los ingresos netos de las familias, casi ocho de cada diez de las personas encuestadas en Segunda Fase sobrepasa este umbral y, por tanto, se encuentran en situación de sobrecarga en los gastos de vivienda. Esta cifra se sitúa muy por encima del hogar medio de inquilinos en España, donde en el año 2017 aproximadamente cuatro de cada diez personas que había alquilado su vivienda a precio de mercado se encontraba en situación de sobrecarga, y de la media de la Unión Europea, que se sitúa por debajo de los tres de cada diez.⁶⁶ Una familia de Honduras explica su experiencia de la siguiente manera:

“Los alquileres en Barcelona están demasiado caros y la ayuda que tú tienes es demasiado poca, no llega. Ahora mismo nos piden que el alquiler no supere el 40% de los ingresos que hay, y si se tiene una ayuda de 1000€ y el alquiler es de 480€, pues supera el 40% de los ingresos que hay. Nosotros al final encontramos una habitación donde no la pasamos tan bien, porque el precio era elevado, nos costaba 550€ y teníamos una ayuda para vivienda de 480€. Teníamos que sacar dinero de lo que nos daban de ayudas básicas [manutención] para acabar de pagar la vivienda, y eso era algo muy difícil.

⁶⁵ Esta opción de respuesta se introdujo después de hacer una prueba piloto de la encuesta con 38 personas destinatarias del SAPI.

⁶⁶ Datos extraídos de la Oficina Europea de Estadística (Eurostat), 2000. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics#Housing_affordability.

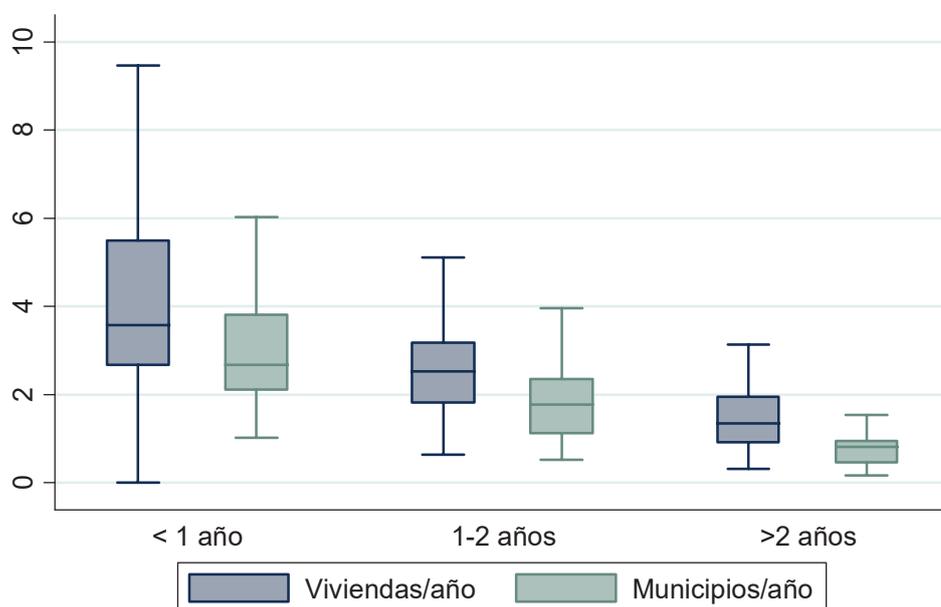
Llegábamos demasiado justos, no podíamos comprar otras cosas que también necesitábamos.” [Entrevista realizada en Barcelona el 4 de noviembre de 2019].

5.4 Precariedad e inestabilidad en las trayectorias residenciales de los SBPI

Además de este esfuerzo económico, la baja calidad de las viviendas también es un problema frecuente entre las personas en esta fase. Así, un 28% de personas del en alojamientos donde la temperatura es inadecuada durante los meses de invierno, un 17% tienen ruidos excesivos, y un 13% tienen problemas estructurales en la vivienda, como pueden ser goteras, humedades o podreduras. También hay alrededor de un 4% de personas viviendo en alojamientos hacinados, eso es, viviendas con más de 2,5 ocupantes por dormitorio, aunque hasta el 20% de los encuestados consideran que sus viviendas son demasiado pequeñas. En lo que respecta a la seguridad contractual, el 67% de los encuestados en Segunda Fase tienen contratos de alquiler de un año o menos de duración, de los cuales la mitad son tan solo de 6 meses o menos.

En consecuencia, las trayectorias residenciales de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional se caracterizan por una alta precariedad e inestabilidad, que pueden llegar a debilitar los procesos de inserción residencial promovidos por el sistema de acogida. A este respecto, cabe subrayar la elevada movilidad tanto de vivienda como de municipio de las personas encuestadas, que desde su llegada a España han vivido en una media de 3,3 viviendas y 2,4 municipios al año. Estas medias son aún mayores para las personas provenientes de países del África Subsahariana, que llegan a vivir en una media de 4,2 viviendas y 3,6 municipios al año. Como se observa en el Gráfico 5.2, también encontramos diferencias importantes según el tiempo que llevan viviendo en España: los que llevan más de dos años en el país han vivido en una media de 1,4 viviendas y 0,8 municipios por año, mientras que entre los que llevan menos de un año las medias suben considerablemente, hasta situarse en los 4,7 viviendas y 3,6 municipios anuales.

Gráfico 5.2: Distribución de la movilidad residencial de las personas encuestadas según el tiempo desde su llegada a España



Esta considerable movilidad supone un doble riesgo para las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional. Por un lado, encontramos que el 41% de las personas encuestadas que han pasado por el SAPI han tenido que cambiar de municipio de residencia al entrar en la Primera Fase. Estos traslados pueden dificultar los procesos de arraigo a las comunidades locales de acogida, y truncar los proyectos de integración laboral, escolar, social y residencial ya empezados durante el periodo de espera inicial y en la Fase Previa. Por otro lado, rehusar una plaza de acogida que requiera el traslado a otro municipio o provincia de residencia puede llegar a suponer la expulsión del SAPI de las personas solicitantes, abocándolas así a situaciones de extrema vulnerabilidad y exclusión social. Como narra una familia venezolana que había llegado inicialmente a Barcelona, pero a la que más adelante se le asignó una plaza de acogida en Vigo,

“Nuestra Fase 1 fue en Galicia, en Vigo. Nos asignaron un piso compartido con una señora colombiana y su hija. Las condiciones eran excelentes. ... Pero cuando llegamos a Galicia, empezó otro proceso migratorio. Yo lloraba cuando me iba, era como volver a migrar. Los niños ya tenían amigos en el colegio, fue muy duro. ... No nos adaptábamos a Vigo, no nos sentíamos bien. No paramos hasta que encontré un contrato de trabajo en Barcelona que nos permitió de nuevo el traslado”
 [Entrevista realizada en Barcelona el 4 de noviembre de 2019].

En consecuencia, es relevante apuntar que las dificultades en el acceso a la vivienda abocan a solicitantes y beneficiarios de protección internacional a situaciones de riesgo de exclusión residencial grave. Y es que más de una cuarta parte (26,6%) de las personas encuestadas han pasado alguna vez por situaciones de calle desde su llegada a España. Esta realidad, que es más habitual para los hombres que para las mujeres y de una frecuencia muy preocupante entre las personas que conviven con hijos menores (7,6%), se ha agudizado de forma significativa en los últimos años. Si nos fijamos en el tiempo que llevan viviendo en España, vemos que el 22,2% de las personas encuestadas que llevan más de un año en el país han pernoctado en la calle alguna vez, mientras que entre las que llevan menos de un año el porcentaje aumenta en 10 puntos, hasta el 32,8%. Estos datos son alarmantes en la medida en que señalan claramente a un descenso en la tasa de cobertura del SAPI, es decir, un aumento más rápido de las solicitudes para entrar en el sistema que de plazas disponibles. Sin embargo, un elemento que juega un papel primordial en la prevención de la exclusión residencial y que debería explorarse más en el futuro es la disponibilidad de una red social previa a la llegada a España. Esto se refleja en el hecho que el porcentaje de personas que han dormido alguna vez en la calle es 2,27 veces mayor entre las personas que no conocían a nadie antes de venir que entre las que tenían algún tipo de red previa (un 36,5% contra un 16,1%).

El paso por situaciones de calle puede tener efectos perjudiciales en el largo plazo tanto en términos de salud física como de salud mental, debido a los procesos que conlleva de marginalización y aislamiento social, la exposición a las inclemencias meteorológicas y a focos de infección, una dieta e higiene deficientes, una mala acomodación y descanso, o el riesgo a sufrir agresiones y desarrollar adicciones. Un entrevistado proveniente de Siria lo describe del siguiente modo:

“No puedes entender lo que es no tener nada, nada. En la calle no tenía comida ni tabaco; pedía a los amigos, pero al final no podía pedir más. Ellos tampoco tenían, solo 50€ al mes [de Primera Fase]. No se puede explicar con palabras los sentimientos, la realidad que es vivir en la calle. Yo tenía mucho pelo, ahora me quedé sin cabello. Fueron los 8 meses de estar en la calle.” [Entrevista realizada en Sant Adrià de Besòs el 9 de noviembre de 2019].

5.5 Conclusiones

Para concluir, a pesar de ser un eje fundamental de inclusión social y una condición indispensable para una vida personal y familiar digna, el acceso a la vivienda se ha convertido en una de las mayores dificultades para las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional en España. La incertidumbre sobre su situación económica y residencial durante y después de pasar por el sistema de acogida

es para muchas de ellas una fuente de inquietud y frustración. La Encuesta CASASIL nos ha permitido identificar los principales problemas a que se enfrentan durante la búsqueda de alojamiento y a lo largo de sus trayectorias residenciales, a la vez que detectar algunos de los retos del SAPI. Ante estas circunstancias, una de las tareas urgentes del sistema de acogida es responder a la actual desprotección y garantizar un mayor acompañamiento en su inserción residencial. Así, por una parte, sería necesaria una flexibilización del funcionamiento del sistema para adaptarse a la gran heterogeneidad de perfiles de los destinatarios del programa y a la complejidad de sus trayectorias de integración. Por otra parte, haría falta una transición más progresiva entre las distintas fases del sistema, que respete en la medida de lo posible los procesos de arraigo social, laboral y vecinal iniciados durante las primeras fases de la acogida. Esto debe pasar ineludiblemente por un aumento de los recursos disponibles por parte de las entidades sociales que les permita hacer un seguimiento adecuado de las trayectorias de los solicitantes de asilo y reforzar el apoyo que se les da para la búsqueda de vivienda. Finalmente, como se ha ido apuntando, las condiciones de acceso a la vivienda de los solicitantes y beneficiarios de protección están íntimamente relacionadas con las condiciones generales del mercado de la vivienda español. En este contexto, con tal de garantizar el acceso a una vivienda digna y asequible para este y otros colectivos vulnerables, es imprescindible una reorientación de la política de vivienda que la sitúe como prioridad en la agenda política y la afiance como componente fundamental del Estado de Bienestar. Esto pasa necesariamente no solo por un aumento del parque de vivienda social y el fomento del alquiler asequible, sino también por el refuerzo de políticas económicas y sociales de carácter universal.

6. El asilo confinado

Blanca Garcés Mascareñas

La pandemia del Covid19 también ha confinado el asilo. Con el cierre de fronteras, el número de solicitudes de asilo en España cayó drásticamente de un día para otro. Veníamos de unos años de crecimiento exponencial: de las 2.588 solicitudes en 2012, 5.947 en 2014 y 14.887 en 2015 a las 55.749 en 2018 y 118.264 en 2019 (datos Ministerio de Interior). En pocas palabras, el número de solicitudes de asilo se multiplicó casi por diez en los últimos cuatro años. Siguiendo esta misma tendencia, en enero y febrero de 2020 se recibieron más de 14.000 solicitudes por mes. En marzo, el número parecía incluso aumentar hasta que a mediados de mes llegó el cierre de fronteras⁶⁷. Desde entonces, se han registrado 58 solicitudes en abril y 72 en mayo. Dicho de manera más visual, aquellos que estaban en camino, a punto de tomar el avión, se quedaron en tierra.

Lo mismo se puede decir de los solicitantes de asilo en Ceuta y Melilla que esperaban ser trasladados a la península. Con el estado de alarma, las rutas marítimas y aéreas fueron suspendidas. Ello ha agravado la situación de hacinamiento que ya se vivía en los Centros de Estancia Temporal para personas Inmigrantes (CETI). Por ejemplo, en el CETI de Melilla han llegado a permanecer más de 1.600 personas en un espacio para 781. Esta situación se hizo más invivible todavía con el cierre de estos centros (hasta entonces de régimen abierto) con el fin de garantizar el confinamiento. No es muy distinto a lo que se ha vivido en los campos de refugiados de las islas griegas: doble confinamiento en un espacio geográfico separado y en campos o centros que vieron cómo se cerraban sus puertas de un día para otro en condiciones graves de hacinamiento en el interior.

El confinamiento también se ha llevado por delante el acceso a los procedimientos de asilo. Los que acababan de llegar no pudieron solicitar la primera cita y los que sí habían podido hacerlo vieron como los meses de cierre alargaban todavía más el plazo (a menudo de un año) para esa primera cita que permite formalizar la solicitud de asilo. Las renovaciones del permiso de residencia también quedaron en espera. En consecuencia, la Policía Nacional publicó varias instrucciones⁶⁸ que prorrogaban

⁶⁷ Orden INT/239/2020, de 16 de marzo, por la que se restablecen los controles en las fronteras interiores terrestres con motivo de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. En línea: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3776

⁶⁸ Instrucción núm. 9/2020. Medidas relativas a la prórroga de vigencia de determinados documentos expedidos por las Unidades de Extranjería y Fronteras, con ocasión del estado de alarma declarado por la emergencia de COVID-19.

automáticamente su validez durante unos meses. Esto, sin embargo, ha aumentado la precariedad documental de los solicitantes de asilo: si antes no siempre se entendían las distintas tarjetas de residencia que acompañan a los solicitantes de asilo, con el confinamiento el reconocimiento de su validez dependió de la lectura atenta de las instrucciones policiales. Finalmente, la comunicación de las resoluciones también sufrió un parón. En la práctica, esto ha dado un tiempo de prórroga a aquellos (la mayoría) cuyas solicitudes de asilo iban a ser denegadas.

En cuanto al impacto de la pandemia en la acogida, todo depende de si los solicitantes de asilo estaban dentro o fuera de los programas de recepción. Para los que habían accedido al sistema estatal o programas paralelos, la pandemia les confinó (como al resto de ciudadanos) en sus respectivos recursos de acogida o viviendas. Durante el estado de alarma, si bien vieron reducidos los servicios de acompañamiento (asistencia social y psicológica y cursos de lengua e inserción laboral), los meses transcurridos no contabilizaron en los tiempos de duración de cada una de las fases de acogida. Dicho en otras palabras, en cierta manera ganaron tiempo. Para los que estaban fuera de los programas, ya sea porque todavía no habían entrado, habían renunciado a entrar o ya habían salido, la pandemia no hizo sino agudizar casi de forma inmediata su extrema precariedad. En estos casos, ha sido fundamental la ayuda mutua de familia y amigos, así como la labor de acompañamiento de algunos ayuntamientos y, sobre todo, de redes sociales y vecinales, asociaciones de compatriotas, activistas y las propias entidades sociales. Sin ellos, seguramente el grado de precariedad hubiera sido para muchos insoportable.

Si miramos hacia delante, en el nuevo contexto de pandemia o postpandemia, quedan tres interrogantes importantes por resolver. El primero tiene que ver con qué pasará cuando se abran las fronteras: ¿volveremos al mismo número de solicitudes de asilo de antes de la pandemia? Es muy posible que así sea, dado que el cierre de fronteras no ha representado sino un parón más en vidas que en muchos casos ya estaban en camino. La segunda cuestión está relacionada con los procedimientos de asilo. Considerando la tasa de resoluciones favorables de los meses anteriores al confinamiento (5%), cuando se reactive el engranaje de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) y de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR), es de esperar un alud de denegaciones como consecuencia de todos los expedientes resueltos por los funcionarios en estos meses de teletrabajo. ¿Qué pasará con todos aquellos solicitantes de asilo – muchos de ellos de origen colombiano – que se encuentren de un día para otro sin papeles y, por lo tanto, sin acceso a aquellos programas de acogida que los han estado sustentando en estos primeros meses de pandemia? Queda también por ver hasta qué punto los nuevos

protocolos de distanciamiento no alargaran todavía más unos plazos (por ejemplo, para la primera cita) que antes de la pandemia estaban siendo ya terriblemente largos.

La tercera y última cuestión por resolver es cómo va a proseguir el programa de acogida. El esfuerzo titánico de multiplicación de plazas ya se ha hecho en los últimos años. Ahora bien, es importante recordar que cualquier limitación de los criterios para acceder al programa de acogida puede representar un aumento de los solicitantes de asilo que se encuentran en situación de calle y, en los casos más vulnerables, a cargo de los servicios sociales de las administraciones locales. No es un aviso baladí: como recordaba Ribera Almandoz en el capítulo anterior sobre las condiciones de acceso a la vivienda de solicitantes de asilo en Cataluña, el 26,6% de los 300 encuestados habían dormido en la calle alguna vez desde su llegada a España. Lejos de reducirse, el problema parece ir en aumento: entre aquellos que en 2019 llevaban menos de un año, este porcentaje subía al 32,8%. Esto, que de por sí ya es grave, se hace más problemático si cabe en un contexto de pandemia. En cuanto al sistema de acogida, queda también por ver hasta qué punto y cómo se rediseñará su modelo de gobernanza. Esto implica, por un lado, tener en cuenta cómo se llevará a cabo la descentralización del sistema de acogida con la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas, tal y como exige la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (STSJ M 369/2018). Por otro lado, queda también pendiente definir cuál será el papel de las entidades sociales, que en los últimos años han cargado con todo el peso del aumento de plazas, y hasta qué punto va a haber un mayor «implicación del estado» tal y como⁶⁹ anunciaba el ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, José Luís Escrivá, en marzo de 2020.

Con todos estos interrogantes abiertos, lo que sí nos ha enseñado el contexto actual de pandemia es que cualquier política de salud pública o política social que quiera ser eficaz debe abordar al conjunto de la población. La razón es simple: abrazar al conjunto sin excepción es la condición 'sine qua non' para administrar, registrar, tasar y predecir, que es la base para asegurar la gobernabilidad. En concreto, situaciones de hacinamiento, exclusión residencial o precariedad laboral no solo atentan contra los derechos de aquellos que las sufren sino que minan cualquier política que quiera, por ejemplo, reducir focos epidémicos o poner las bases para la convivencia social en contextos de crisis económica severa. Es por todo esto que es más necesario que nunca

⁶⁹ Europa Press (5 de marzo de 2020). 'Escrivá reconoce que España cuenta con sistema de acogida "débil" pero dice que trabaja para mejorarlo'. Disponible en: <https://www.europapress.es/epsocial/igualdad/noticia-escriva-reconoce-espana-cuenta-sistema-acogida-debil-dice-trabaja-mejorarlo-20200305151027.html>

trabajar para garantizar las condiciones de vida de los solicitantes de asilo y también de aquellos que en breve, cuando vean sus solicitudes denegadas, dejaran de serlo.



National Integration Evaluation Mechanism (NIEM)

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



EUROPEAN UNION
Asylum, Migration
and Integration Fund

Safe harbour

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

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) 2020

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS