



¿QUÉ ACOGIDA ESTAMOS DANDO A LOS SOLICITANTES DE ASILO EN ESPAÑA?

Blanca Garcés Mascareñas
Investigadora sénior del CIDOB

Resumen

Este artículo analiza el sistema de acogida de solicitantes de asilo en España desde una perspectiva comparada. A partir de los datos recogidos por CIDOB en dos proyectos europeos de investigación, argumenta que el sistema de acogida da protección pero sus rigideces también se imponen de forma disciplinaria sobre la vida de los solicitantes de asilo y el énfasis en la autonomía también puede generar abandono, marcado por situaciones de gran precariedad documental, residencial y laboral. Por todo ello, los solicitantes de asilo entrevistados a menudo perciben la primera acogida como un periodo de «pruebas» o «carrera de obstáculos» necesario para acabar obteniendo (casi a modo de premio) la protección internacional. El artículo acaba con una serie de recomendaciones sobre la reforma del sistema de acogida y en vistas a unas políticas sociales que faciliten la inclusión más allá de la primera acogida.

Abstract

This chapter analyzes the reception system for asylum seekers in Spain from a comparative perspective. Based on data collected by CIDOB in two European research projects, it argues that the reception system provides protection but its rigidities are also imposed in a disciplinary way on the lives of asylum seekers and the emphasis on autonomy can also generate abandonment, marked by situations of great documentary, residential and labor precariousness. For all these reasons, the asylum seekers interviewed often perceive the first reception as a period of «tests» or «obstacle course» necessary to eventually obtain (almost as a prize) international protection. The article ends with a series of recommendations on the reform of the reception system and in view of social policies that facilitate inclusion beyond first reception.

1. Introducción

En los últimos diez años, las solicitudes de protección internacional en España han aumentado de forma exponencial, pasando de 2.588 en 2012 y 14.881 en 2015 a 54.065 en 2018 y 118.264 en 2019. Aunque la pandemia de COVID-19 llevó a una clara reducción de los números (88.762 en 2020 y 65.404 en 2021), durante los primeros meses de 2022 la tendencia ha vuelto a niveles prepandémicos, con una media de 9.000 peticiones por mes. Además, a estos números hay que sumar los más de 130.000 refugiados ucranianos que llegaron a España en los primeros meses desde el inicio de la guerra en Ucrania. Estas cifras mantienen a España desde hace 4 años entre los 3 primeros países receptores de solicitantes de asilo en la Unión Europea.

Mientras que en 2015 el 61 % de los solicitantes de asilo en España procedían de Siria y Ucrania, en 2021 el 51 % eran originarios de Venezuela, Colombia, Perú, Honduras y Nicaragua. Así pues, la mayoría llegan atravesando el Atlántico y en avión. En 2021 el 64 % de los

solicitantes fueron hombres y el 36 % mujeres. Las principales comunidades autónomas receptoras fueron Madrid (con 18.295), Cataluña (8.519), Andalucía (6.902) y, en menor medida, Valencia (4.259). De las casi 70.000 solicitudes evaluadas en 2021, el 10,5 % se resolvieron positivamente (con el reconocimiento del estatuto de refugiado o la protección subsidiaria), el 18,5 % obtuvo la protección por razones humanitarias (que se da mayoritariamente a venezolanos) y el 71 % restante fueron resoluciones desfavorables. En 2022 los solicitantes de asilo rechazados procedían mayoritariamente de Paquistán (97 %), Perú (96 %), Colombia (93 %), El Salvador (93 %), Marruecos (90 %), Honduras (88 %), Nicaragua (79 %) y Ucrania (65 %) (ver CEAR, 2022).

Este artículo analiza qué acogida estamos dando a los solicitantes de asilo en España. Ello implica no solo describir su paso por el sistema de acogida sino también preguntarse qué modelo de acogida tenemos en España desde una perspectiva comparada. Para ello, se tienen en cuenta los datos recogidos en el marco de dos proyectos de investigación realizados por CIDOB. El primero es el proyecto «Casa nostra, casa vostra» (2018-2020), financiado por la Fundación La Caixa y que tenía como principal objetivo el análisis de los factores que facilitan o dificultan el acceso a la vivienda de solicitantes de asilo en Cataluña. En el marco de este proyecto se realizó una encuesta exploratoria a un total de 301 solicitantes de asilo y se llevaron a cabo 28 entrevistas con informantes clave y 40 con solicitantes de asilo. El segundo proyecto es el NIEM (2016-2022), financiado por los fondos europeos FAMI y cuyo principal objetivo era analizar las políticas de acogida de solicitantes de asilo y refugiados desde una perspectiva comparada europea. En el marco de este proyecto, se realizaron más de 100 entrevistas con solicitantes de asilo en España.

En este artículo primero se repasan los distintos regímenes de acogida a escala global para después describir muy brevemente el sistema de acogida en España, también teniendo en cuenta los cambios más recientes. A continuación, se analizan las rigideces del sistema de acogida y los espacios y sujetos que dentro de un contexto de protección acaban en dinámicas de desprotección. En las conclusiones, se reflexiona sobre las limitaciones del modelo de acogida español en un momento donde el aumento de las solicitudes de asilo ya es un fenómeno estructural y la llegada de los refugiados ucranianos ha añadido un nuevo reto en un sistema de acogida previamente saturado y en proceso de cambio. Finalmente, en la última sección se recogen algunas recomendaciones en vistas a una mejora y mayor flexibilidad del sistema de acogida.

2. Los regímenes de acogida a escala global

En las últimas décadas la historia del asilo en Europa se ha caracterizado por un aumento de las restricciones y controles internos y externos, incluyendo un abanico de medidas para la detención, dispersión y deportación. Ya en los años noventa, la característica más dramática de los regímenes de asilo fue la restricción del refugio (Suhrke, 1998) y las políticas migratorias dirigidas a limitar la entrada (Chimmi, 1998), que en la práctica es la condición para acceder

a la protección internacional. Esto se combinó con formas de protección cada vez más fragmentadas y precarias. Tal como señaló ya entonces Joly (2001), las condiciones de recepción (por ejemplo, detención, limitación de la libertad de movimiento, reducción de las ayudas sociales o de los derechos de acceso a la educación o el trabajo) a menudo tenían como objetivo desalentar la llegada de nuevos solicitantes de asilo.

En este contexto, especialmente en el Norte Global, los sistemas de acogida se convirtieron también en formas de control. Su objetivo último no solo fue dar acogida para acompañar en la adaptación de los solicitantes de asilo a un nuevo contexto sino también clasificar, disciplinar y excluir. Clasificar, porque aquellos solicitantes de asilo dispuestos a pasar por un periodo de limitaciones (como dispersión obligatoria, aislamiento de la sociedad o limitaciones de derechos sociales) acabarían siendo percibidos como los más genuinamente refugiados, en oposición a los «refugiados falsos» definidos como inmigrantes económicos a los que habría que deportar de inmediato en tanto que inmigrantes irregulares. Disciplinar, porque este periodo de limitaciones contribuiría a crear sujetos dispuestos a someterse a un sistema regulatorio complejo a fin de merecer la inclusión final. Excluir, porque los sistemas de acogida estarían marcados cada vez más por lo que Darling (2011) ha definido como «políticas del des-confort», que tendrían como objetivo último no solo ponerlos a prueba sino, como decíamos, evitar el siempre tan temido y mencionado «efecto llamada».

Así es como los sistemas de acogida del Norte Global dan derechos y protección, pero cada vez más solo de forma limitada. En otras palabras, son incluyentes y excluyentes al mismo tiempo. En el Sur Global, en cambio, la situación es completamente distinta. Por un lado, encontramos campos de refugiados gestionados por ACNUR u otras organizaciones internacionales. En este caso, los derechos y grados de protección no dependen del Estado receptor sino de unos protocolos internacionales sujetos a la disponibilidad de recursos en cada momento. Por otro lado, en estos países, la mayoría de los refugiados no se encuentran en campos sino en las grandes ciudades. Para los refugiados urbanos, no habría reconocimiento alguno, por lo que acabarían sumándose a un conjunto más amplio de inmigrantes en situación irregular con derechos muy limitados y dependientes de la economía informal. Esta falta de regulación y protección los dejaría en una extrema vulnerabilidad, pero al mismo tiempo también daría margen para cierta inclusión e integración.

3. Funcionamiento del sistema de acogida en España

El crecimiento de las solicitudes de asilo en España en los últimos años ha resultado en una fuerte presión sobre el sistema de protección internacional, que se compone de dos subsistemas que actúan en planos distintos, pero de forma paralela: el sistema relativo a los procedimientos de asilo, gestionado por la Oficina de Asilo y Refugio (OAR, Ministerio de Interior), y el sistema de acogida e integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional (SAPI), gestionado por la Dirección General de Gestión del Sistema de Acogida

de Protección Internacional y Temporal (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones) e implementado con la colaboración de las entidades del tercer sector que forman parte de la red estatal de acogida.

Este itinerario de integración se desarrolla a lo largo de 18 meses (ampliables a 24 para colectivos vulnerables) y se compone de dos fases principales, precedidas por una fase de evaluación y derivación de 30 días. La fase 1 (de acogida temporal) consiste en la acogida de las personas solicitantes en uno de los cuatro centros de acogida de refugiados (CAR) o en uno de los dispositivos gestionados por las entidades. Esta primera acogida pretende cubrir las necesidades básicas: desde alojamiento y manutención a atención social, psicológica, asesoramiento legal, servicio de intérprete y traducción, junto con la realización de actividades de orientación cultural y formativa. La fase 2 (de preparación para la autonomía) se centra en la provisión de medidas de intervención social y ayudas económicas con el fin de garantizar la progresiva incorporación en la sociedad de acogida. Entre las medidas dispensadas, destacan el apoyo para gestiones administrativas o para el acceso al sistema educativo, acompañamiento en la búsqueda de vivienda y la provisión de actividades de inserción laboral.

Con el aumento de las solicitudes en los últimos años, las plazas del sistema estatal de acogida se incrementaron proporcionalmente. En concreto, se pasó de las 930 existentes en septiembre de 2015 a 8.600 plazas en diciembre de 2018. Este crecimiento quedó en manos exclusivamente de las entidades sociales, rompiendo así el equilibrio que existía previamente entre plazas públicas y plazas gestionadas por dichas entidades. A pesar de este esfuerzo titánico para ampliar el número de plazas, el sistema de acogida ha sufrido saturaciones frecuentes, que se han traducido en largos tiempos de espera para entrar en el sistema o, en el caso de personas y familias en situación de extrema vulnerabilidad sin una alternativa clara a su situación, en dificultades para alargar los plazos y mantenerles así dentro del sistema. A la saturación del sistema de acogida, se suman los retrasos crónicos para iniciar el procedimiento y resolver los expedientes (ver Pasetti, 2020, 2021, 2022).

Con el fin de ampliar la capacidad del sistema y hacerlo más sólido y sostenible, a finales de 2020 el ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, José Luis Escrivá, anunció su modificación. El primer cambio relevante fue introducido por la instrucción SEM 6/2020 (diciembre 2020) que modificaba el *Manual de gestión*, limitando el acceso a la segunda fase (o fase de preparación a la autonomía) solo a los beneficiarios de protección internacional. Así, a partir del enero de 2021, las personas con un procedimiento de asilo pendiente quedaban en primera fase. El segundo cambio llegó en marzo de 2022 con la publicación del Real Decreto 220/2022 por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional. Para su puesta en marcha, el Gobierno español cuenta con los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aprobado por la Comisión Europea en junio de 2021.

El nuevo reglamento incrementa el número de plazas de acogida, especialmente aquellas de titularidad estatal. Además, pone las bases para una participación más estructurada de las entidades sociales, a partir de la acción concertada. También prevé la participación de las comunidades autónomas en la gestión de los servicios de acogida e inclusión. Finalmente, tiene

como objetivo reforzar la protección de aquellas personas más vulnerables, con unos itinerarios de acogida más adaptados a sus necesidades. Dado el carácter reciente de estos cambios, este artículo se basa en investigaciones previas, por lo que analiza el funcionamiento del sistema de acogida antes de la puesta en marcha del nuevo modelo.

4. Las rigideces del sistema de acogida

Mientras que el sistema de acogida proporciona un apoyo fundamental, que se pone de manifiesto especialmente con ayudas económicas, sustento habitacional y asistencia psicológica y legal, al mismo tiempo introduce una serie de rigideces que marcan considerablemente la vida de las personas solicitantes de asilo (Gabrielli, Garcés y Ribera, 2021).

La primera rigidez se impone en forma de movilidad forzada, cuando la entrada en el sistema lleva a la obligatoriedad de desplazarse ahí donde hay disponibilidad de plazas o cuando el cambio de una fase a otra (de la primera a la segunda) acaba implicando un cambio de municipio. En la encuesta realizada por CIDOB en el marco del programa Recercaixa, los participantes declararon haber vivido en 3,3 viviendas y 2,4 municipios distintos por año desde que llegaron a España (Ribera, Delclós y Garcés, 2022). Esta alta movilidad residencial tiene un doble impacto en las vidas de los solicitantes de asilo: primero, la dispersión respecto a sus allegados (familia, amigos y conocidos) y, segundo, la necesidad de volver a empezar de nuevo (en términos de adaptación y redes sociales) en cada desplazamiento. Como declaraba una de las personas entrevistadas: *«El hecho de vivir en Barcelona y de repente ser enviado a Galicia es un trastorno. Has estado aquí en Barcelona por un tiempo, te has acostumbrado a la ciudad, empiezas a entender cómo funciona y de golpe te mandan a otro sitio»*.

Al mismo tiempo, paradójicamente, una vez los solicitantes de asilo han entrado en el sistema de acogida, deben completar el itinerario de integración en la misma provincia. Esta inmovilidad es, de nuevo, condición necesaria para recibir ayudas y acceder a determinados servicios. A la movilidad e inmovilidad forzadas también se suman toda una serie de normas que regulan la vida en los centros y apartamentos compartidos. Si bien en general son reglas de convivencia aceptadas, también hay solicitantes de asilo que cuestionan su extremada rigidez, por ejemplo, cuando los horarios no son compatibles con determinadas obligaciones religiosas (como sucede durante el Ramadán); cuando las actividades en los centros son impuestas y se perciben como una «pérdida de tiempo»; o cuando las medidas de seguridad se perciben como una forma de control excesivo. Un solicitante venezolano declaraba: *«Yo me sentía en un psiquiátrico. Con cámaras por todos lados, guardias que se te meten en tu cuarto sin avisar y te revisan todo. Estás con un niño recién nacido y no te dan intimidad. (...) Puede ser una dinámica invasiva»*.

Durante la segunda fase del itinerario de integración (desde 2021 solo reservada a los beneficiarios de protección internacional), las normas que regulan las ayudas a menudo también son percibidas como extremadamente rígidas. Así, los solicitantes de asilo tienen que proporcionar comprobantes de sus compras y hay productos o servicios que están excluidos

del programa. También hay que probar los costos de vivienda a través de contratos de alquiler, lo que no siempre es fácil cuando se subalquila o se comparte vivienda o habitación. La mayor parte de los solicitantes de asilo perciben estas reglas como extremadamente complicadas y como una muestra de falta de confianza o control por parte del Estado. Así lo expresaba una refugiada afgana: *«Durante la primera fase nos daban poco dinero y teníamos que dar facturas de todo. Explicando en qué habíamos gastado cada caso. Nos tratan como ladrones. Al final de mes tienes que mandar todas las facturas. Es una pérdida de tiempo, de recursos y claramente un fallo burocrático»*.

Finalmente, los solicitantes de asilo entrevistados también señalan la falta de adaptación del sistema de acogida a los diferentes perfiles. Por un lado, están aquellos solicitantes de asilo con perfiles más vulnerables, cuyas necesidades específicas se tienen en cuenta alargando los tiempos más que adaptando los servicios. Si bien las necesidades de los solicitantes de asilo LGTBI sí se consideran, en este caso el sistema adolece de escasez de recursos (Güell, 2022). Las personas con diversidad funcional a menudo lamentan instalaciones no adaptadas o programas y actividades no inclusivos. Por otro lado, están aquellos perfiles con un nivel socio-educativo más alto. En estos casos, la crítica es que los programas de inserción laboral o los cursos de aprendizaje de la lengua no están adaptados a su nivel. Así lo señalaba un refugiado sirio: *«El programa es corto y bajo en recursos (...) no me sirvió ni para trabajar, ni para convalidar mis estudios (...) está pensado para gente sin estudios, formación ni recursos»*. Y respecto a los cursos de idioma añadía: *«Son cursos para pobres. No somos estúpidos. Yo tengo 5 años de estudios en la universidad, sé lo que es un curso bueno y un curso malo. Venimos a pedir derechos y para ello tenemos que hablar español»*.

5. Desprotección en la protección

Mientras que el sistema de acogida tiene como objetivo principal la recepción y el acompañamiento hacia la autonomía, al mismo tiempo genera exclusión (Gabrielli, Garcés y Ribera, 2021). Una de las cuestiones que marca más directamente la experiencia de los solicitantes de asilo es la incertidumbre ante los procedimientos. Las personas entrevistadas expresaron falta de conocimiento y claridad respecto a los criterios y pasos a seguir. Además, las esperas sin fecha límite generan sensación de inseguridad. Esta espera crea especial desprotección cuando las demoras en las citas para pedir asilo repercuten en un retraso a la hora de acceder al sistema de acogida. No en pocos casos, esto puede acabar generando situaciones de calle. Así lo explicaba un solicitante de asilo colombiano entrevistado: *«Al principio como desconcertados porque uno llega desorientado, a los 9 días se nos acabó el dinero y cuando nos dicen que la cita era un mes después y uno dice, cómo hago para vivir un mes... entonces el tema de la cita es un poquito prolongado. A nivel emocional le pega a uno duro porque no tiene a quien acudir»*.

A esta incertidumbre se suma la extremada precariedad documental de los solicitantes de asilo, con permisos de residencia de corta duración (6 meses) y no siempre conocidos por

empleadores y propietarios de vivienda; dificultades en la renovación, de nuevo con largos tiempos de espera y un sistema de citas a menudo externalizado de facto a actores privados; y la posibilidad de que caer en la irregularidad de un día para otro en caso de que la resolución de asilo sea finalmente denegada. Esta precariedad documental puede acabar limitando el acceso a la vivienda y el empleo, ambas cuestiones fundamentales en términos de derechos básicos. A ello, debe sumarse otra barrera documental, que tiene que ver con la dificultad de homologar títulos y experiencias laborales previas a la llegada a España.

El paso de la primera a la segunda fase del sistema de acogida también genera situaciones de desprotección. En un contexto donde la vivienda es escasa y altamente costosa, las condiciones para acceder a la vivienda a menudo son inaccesibles para los solicitantes de asilo o beneficiarios de protección internacional. Según la encuesta realizada por CIDOB, 8 de cada 10 solicitantes de asilo encuestados pagaban más del 40 % de sus ingresos en vivienda. A las dificultades por razones de precariedad documental y económica, hay que sumar también prácticas claramente discriminatorias por parte de propietarios de vivienda y agencias inmobiliarias. El resultado es una gran precariedad residencial, con viviendas no adecuadas y contratos de corta duración. Así, un 67 % de las personas encuestadas declararon tener contratos de alquiler de un año o menos, de los cuales la mitad eran para máximo seis meses. Finalmente, la tendencia más preocupante tiene que ver con los niveles de exclusión residencial, con el 26,6 % de las personas encuestadas habiendo dormido en la calle en algún momento desde la llegada a España. Este porcentaje sube a 36,5 % entre los que llegaron al país sin conocer a nadie o al 40,5 % entre los solicitantes de asilo de origen subsahariano (Ribera, Delclós y Garcés, 2022).

6. Los perfiles y las entidades también cuentan

Las condiciones de acogida dependen también del perfil y agencia de los solicitantes de asilo. En primer lugar, los solicitantes de asilo tienen la posibilidad de no entrar en el sistema de acogida, lo que implica renunciar a las ayudas y acompañamiento por parte de las entidades sociales, pero permite evitar la movilidad geográfica y residencial impuesta en la entrada y cambios de fase del sistema. Esta posibilidad queda, sin embargo, reservada a aquellos solicitantes de asilo con recursos y/o redes sociales propias.

En este sentido, los estudios realizados por CIDOB permiten concluir que las formas o espacios de olvido o abandono del sistema pueden acabar traducéndose en dos trayectorias opuestas. Para unos, la posibilidad de no entrar en el sistema se traduce en una integración rápida y fluida. Normalmente son personas con altos niveles educativos, de clase media, que hablan español y que cuentan con redes de apoyo. En contraste, para otros solicitantes de asilo la autonomía esperada por el propio sistema de acogida es difícil de conseguir en un contexto donde el acceso al trabajo y la vivienda (incluso para los residentes de larga duración y los nacionales) no es fácil. Los solicitantes de asilo con poca red, bajo nivel socioeducativo y poco dominio del castellano tienen más riesgo de encontrarse durmiendo en la calle o en los servicios sociales de emergencia.

Más allá de los perfiles de los propios solicitantes de asilo, las entidades sociales de acogida juegan también un papel fundamental en los procesos de acogida. Es interesante señalar cómo en la encuesta realizada por CIDOB el 45 % de los participantes había encontrado una vivienda a través de las entidades, porcentaje que sube al 57 % entre aquellos que no tenían contactos de familiares, amigos o conocidos antes de llegar al país. Mientras que las personas de Venezuela, Europa del Este y Asia Central acostumbran a encontrar vivienda a través del mercado privado, la mayoría de las personas procedentes de África Subsahariana (67 %) han dependido directamente de las entidades sociales. El acceso al empleo, en cambio, depende mucho más de las condiciones económicas del entorno inmediato (especialmente, en términos de la demanda de trabajadores) y de las propias redes de contactos (ver Schweitzer y Garcés-Mascareñas, 2022).

7. Los que quedan fuera

El 71 % de las solicitudes resueltas en 2021 fueron desfavorables. De hecho, entre 2018 y 2020 más de 100.000 solicitantes de asilo recibieron una denegación a su petición de asilo (OAR, 2021). La notificación de la denegación supone el fin de toda una trayectoria legal (que empieza con el procedimiento de asilo) y de integración (que se acompaña desde el sistema de acogida). Con el cambio de manual introducido con la instrucción SEM 6/2020, la denegación pasó a ser notificada por un funcionario policial (y no desde la entidad de asilo) y el periodo para abandonar los recursos habitacionales de acogida se redujo de dos meses a quince días. Además, con la reducción de los plazos de resolución (mucho más rápidos a partir de 2020) y el hecho de que la segunda fase del programa (o fase de autonomía) quedara limitada a los beneficiarios de protección internacional, los solicitantes de asilo rechazados disponen de muchos menos recursos y capacidad para sobrevivir fuera del sistema. En otras palabras, hace menos que llegaron, por lo que están menos integrados y no disponen de un recurso habitacional propio, con lo que tienen que buscarlo una vez ya no disponen de permiso de residencia.

El rechazo a la petición de asilo implica que en tan solo 15 días los solicitantes de asilo pasan de tener derechos amparados por sus permisos de residencia y trabajo, incluyendo tarjeta sanitaria y número de la seguridad social, a quedarse en la irregularidad administrativa. Una de las consecuencias inmediatas es en el ámbito laboral, pues al perder la autorización de residencia y trabajo dejan de tener derecho a trabajar. A pesar de ello, las entrevistas realizadas en el marco del proyecto NIEM (Jiménez, 2022) demuestran que, mientras que algunas personas abandonan sus empleos, otras continúan ocupadas de manera informal, ya sea trabajando en el mismo empleo, pero con menos derechos (y a menudo menores remuneraciones) u optando por un empleo más precarizado, de peor cualificación y más invisibilizado. Tras la notificación de la denegación, la regularización vía arraigo social o laboral se convierte en el paso necesario para recuperar el permiso de residencia y trabajo. Para ello, la oferta de trabajo pasa a ser la pieza clave para la reinclusión.

La denegación de la petición de asilo implica también tener que buscar una vivienda en tiempo récord y sin disponer de permiso de residencia. Ante esta situación, las entidades de tercer sector intentan dar cierto acompañamiento, ahora fuera del sistema de acogida y por lo tanto con sus propios recursos humanos y económicos. A menudo esto les lleva a intentar realizar una derivación a los recursos municipales y provinciales de servicios sociales o buscar recursos habitacionales para personas sin recursos de otras organizaciones sociales. Debido a la escasa disponibilidad de recursos alternativos, en muchas ocasiones, la salida del sistema implica depender de la propia red de contactos, pasar por situación de calle durante un tiempo o acabar residiendo en albergues de estancias cortas destinados a personas sin hogar. Según las entrevistas realizadas, las familias con hijos tienen más capacidad para sortear esta situación gracias a la existencia de programas autonómicos destinados a familias sin recursos, mientras que los perfiles menos vulnerables (hombres solos) acaban más fácilmente experimentando situaciones de calle y de infravivienda.

8. Conclusiones

El sistema de acogida en España da protección, pero también se impone de forma disciplinaria (a través de las rigideces del sistema) en la vida de los solicitantes de asilo: desde la movilidad e inmovilidad forzadas a las normas estrictas que rigen algunos centros de acogida y los costes de manutención. Al mismo tiempo, cuando se pasa a la segunda fase, se espera que solicitantes de asilo (antes de la reforma) y beneficiarios de protección internacional (después) sean autónomos, teniendo derecho a trabajar (desde los 6 meses) y accediendo a vivienda propia. Este énfasis en la autonomía, ausente en otros modelos de acogida del norte de Europa donde se impone el aislamiento y dependencia hasta que se resuelve la petición de asilo, da espacio para la inclusión, pero también puede resultar en espacios de abandono y olvido, marcados por la incertidumbre hacia el futuro, la precariedad documental (que se suma a la económica) y la inestabilidad residencial. Desde una perspectiva comparada, esta combinación entre las rigideces del sistema y el abandono para aquellos que están esperando entrar o que ya han salido permite concluir que la acogida en España estaría a medio camino entre los modelos del Norte y los del Sur Global.

Las entrevistas con solicitantes de asilo ponen de relieve que el sistema de acogida es experimentado como un espacio de protección (especialmente para los que no tienen sus propios recursos y red social), pero también como un periodo de prueba. En este sentido, en línea con lo que también señala la literatura académica sobre otros países de la Unión Europea, la protección internacional acaba siendo percibida no solo como un derecho para aquellos que huyen de situaciones de peligro sino también como un premio tras pasar por un periodo de dificultades. En esta «carrera de obstáculos», como muchos definen, el origen y las características socioeconómicas individuales son fundamentales tanto para sobrevivir (especialmente, en el acceso al trabajo y la vivienda) como para acabar siendo reconocidos (a través de la regularización vía arraigo) como ciudadanos de pleno derecho.

Finalmente, la acogida e integración no solo dependen del sistema de acogida y las características individuales de los solicitantes de asilo sino también de la capacidad de absorción del mercado de trabajo y de la vivienda. Ambas cuestiones son fundamentales para navegar dentro del sistema de acogida, pues se espera que los solicitantes de asilo trabajen a partir de los 6 meses y dispongan de vivienda propia a partir de la segunda fase. El acceso al trabajo también es fundamental para la regularización cuando la solicitud de asilo (en el 71 % de los casos en 2021) acaba siendo denegada. En una investigación reciente del proyecto Whole-COMM, también financiado por la Comisión Europea, CIDOB concluía que la acogida de solicitantes de asilo y refugiados en 8 países distintos de la UE (Suecia, Países Bajos, Bélgica, Austria, Hungría, Italia, España y Polonia) estaba marcada por dos tendencias opuestas: por un lado, unos mercados laborales con una gran demanda de trabajadores extranjeros; y por el otro, unos mercados de la vivienda claramente saturados y, por lo tanto, incapaces de acoger en condiciones dignas aquellos que el mercado de trabajo (incluso siendo refugiados) necesita.

9. Recomendaciones

El análisis del sistema de acogida en España permite llegar a una serie de recomendaciones en torno a dos grandes ejes: reforma del sistema de acogida y políticas sociales para facilitar la inclusión más allá de la primera acogida. Respecto a la reforma del sistema de acogida, los retrasos en los procedimientos no deberían tener un impacto sobre el acceso al sistema de acogida ni agravar la inseguridad jurídica (por retrasos en la renovación o la evaluación de las solicitudes) que sufren las personas solicitantes de asilo. En este sentido, habría que agilizar los procedimientos de asilo, en coordinación con el sistema de acogida y los itinerarios de integración. Además, el nuevo modelo de acogida debería ser capaz de responder ágilmente y con rapidez al aumento de las solicitudes. La saturación del sistema no solo retrasa la inclusión social de los solicitantes de asilo, sino que puede llegar a vulnerar derechos fundamentales. Finalmente, tal como ya se ha mencionado, es importante que el sistema de acogida se adapte a las necesidades de los distintos perfiles, no solo teniendo en cuenta aquellas personas más vulnerables sino también perfiles de más alta cualificación y grado de autonomía. Esto implicaría adaptar los distintos programas de acompañamiento y formación.

En cuanto a políticas que van más allá del sistema de acogida pero que afectan los procesos de integración de solicitantes de asilo y refugiados, es fundamental priorizar los programas de homologación de estudios y titulaciones, también teniendo en cuenta el contexto de alta demanda de trabajadores cualificados. Para ello, es necesario agilizar los trámites y mejorar los programas de acompañamiento. Es importante también invertir en programas de formación laboral y lingüística, también fuera del sistema de acogida, como condición fundamental a la hora de aumentar la empleabilidad de solicitantes de asilo y beneficiarios de protección internacional. Teniendo en cuenta la importancia de las redes informales a la hora de encontrar trabajo, se tendrían que reforzar los programas de mentoría o acompañamiento entre pares, y también de prácticas en distintos sectores económicos. Finalmente, hay que trabajar para

reducir las barreras en el acceso a la vivienda. Esto pasa por un mayor acompañamiento en el cumplimiento de las condiciones de acceso (precio, requisitos) y por mejorar los mecanismos de denuncia ante situaciones de discriminación. El acceso a la vivienda es tal vez lo más difícil de promover, teniendo en cuenta que la crisis es generalizada para el conjunto de la población, que la mayor parte del mercado inmobiliario está en manos privadas (con unos porcentajes de vivienda social muy bajos) y que los esfuerzos dentro del sistema (siendo el acceso a la vivienda una de las cuestiones fundamentales en fase 2) ya son muy relevantes. Dicho en otras palabras, la reducción de las barreras en el acceso a la vivienda debe pasar por políticas de vivienda generales de mayor alcance.

Referencias bibliográficas

- CHIMMI, B. S. (1998): «The Geopolitics of Refugee Studies: A View from the South»; en *Journal of Refugee Studies*, 11(4); pp. 350-375.
- DARLING, J. (2011): «Domopolitics, Governmentality and the Regulation of Asylum Accommodation»; en *Political Geography*, 30(5); pp. 263-271.
- GABRIELLI, L.; GARCÉS-MASCAREÑAS, B., y RIBERA-ALMANDOZ, O. (2022): «Between discipline and neglect: the regulation of asylum accommodation in Spain»; en *Journal of Refugee Studies*, 35.1; pp. 262-281.
- GÜELL TORRENT, B. (2022): «Refugiados LGTBI: experiencias y procesos de integración desde una perspectiva interseccional y multidimensional»; en PASSETI, F.; JIMÉNEZ GARCÍA, J. R., y GÜELL TORRENT, B.: *Informe nacional para España NIEM 2022: sobre el sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional*. Barcelona, CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs).
- JIMÉNEZ, C. (2022): «Solicitantes de asilo refugiados»; en PASSETI, F.; JIMÉNEZ GARCÍA, J. R., y GÜELL TORRENT, B.: *Informe nacional para España NIEM 2022: sobre el sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional*. Barcelona, CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs).
- Joly, D. (2001): «Convergence towards a Single Asylum Regime: A Global Shift of Paradigm»; en *The International Journal of Human Rights*, 5(4); pp. 1-17.
- PASSETI, F. (2020; 2021; 2022). *NIEM National Report: Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Informe Nacional para España*. Barcelona, CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs).
- RIBERA, O.; DELCLÓS, C., GARCÉS, B. (2022): «Our home, your home? The precarious housing pathways of asylum seekers in Catalonia»; en *Housing Studies* (online).
- SUHRKE, A. (1998): «Burden-Sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action»; en *Journal of Refugees Studies*, 11(4); pp. 375-415.
- SCHWEITZER, R. y GARCÉS-MASCAREÑAS, B. (2022): «Migrants' and Refugees' Access to Housing and Employment in Small and Medium-Sized Towns and Rural Areas: Barriers, Opportunities and Local Support Measures»; en *Whole-COMM Working Paper*.