

¿ACOGER SIN INTEGRAR?

**EL SISTEMA DE ACOGIDA Y
LAS CONDICIONES DE INTEGRACIÓN
DE PERSONAS SOLICITANTES Y
BENEFICIARIAS DE PROTECCIÓN
INTERNACIONAL EN ESPAÑA**

¿ACOGER SIN INTEGRAR?

**EL SISTEMA DE ACOGIDA Y
LAS CONDICIONES DE INTEGRACIÓN
DE PERSONAS SOLICITANTES Y
BENEFICIARIAS DE PROTECCIÓN
INTERNACIONAL EN ESPAÑA**

AUTORES:

Juan Iglesias (director de la Cátedra de Refugiados y Migrantes Forzosos. Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones. Universidad Pontificia Comillas).

Gorka Urrutia Asua (director del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe. Universidad de Deusto)

Josep Buades Fuster SJ (Servicio Jesuita a Migrantes-España).

Cecilia Estrada (coordinadora de la Cátedra de Refugiados y Migrantes Forzosos. IUEM. Univ. P. Comillas).

Trinidad Vicente (Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe. Universidad de Deusto).

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN:

José Vicente Soria (Cátedra Refugiados y Migrantes Forzosos); **Ángela Ordóñez** (Cátedra Refugiados y Migrantes Forzosos); **Nuria Ferré** (Cátedra de Refugiados y Migrantes Forzosos) **M^a José Castaño** (IUEM) **Begoña Santos**; **Dolores Morondo**, **Encarnación La Spina** (Instituto de Derechos Humanos. Universidad de Deusto).

FOTOS:

Portada: Josep Buades Fuster SJ

Contraportada: AdobeStock

Editora: Asociación Claver

ISBN: 978-84-697-9178-3

D.L.: SE 124-2018

CÁTEDRA DE REFUGIADOS Y MIGRANTES**FORZOSOS. UNIVERSIDAD PONTIFICIA DE COMILLAS.**

La [Cátedra de Refugiados y Migrantes Forzosos](#) apoyada y patrocinada por [INDITEX](#) forma parte del [Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones \(IUEM\)](#) de la **Universidad Pontificia Comillas ICAI-ICADE**. Creado por la Universidad Pontificia Comillas en 1994, el Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones-IUEM es un centro especializado en investigación y docencia, para dar respuesta a la complejidad y transformaciones políticas y sociales que produce el hecho migratorio.

INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS PEDRO ARRUPE. UNIVERSIDAD DE DEUSTO.

El [Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe](#) es una institución académica creada en 1997 y vinculada a la Universidad de Deusto. Su principal razón de ser es el trabajo en favor de una **cultura de los derechos humanos**, desde una perspectiva universitaria, y **con una marcada vocación social e internacional**. En la actualidad, 30 personas componen el equipo del Instituto, que despliega su trabajo a través de la **docencia**, la **investigación**, la **sensibilización** y la **incidencia social**.

SERVICIO JESUITA A MIGRANTES ESPAÑA.

El [Servicio Jesuita a Migrantes España \(SJM\)](#) forma parte del **Apostolado Social Jesuita**. Se dedica al estudio de las migraciones; a la acogida y formación de inmigrantes; y a la promoción de una sociedad inclusiva, integrada e intercultural. Trabaja principalmente en Madrid (Pueblos Unidos), Barcelona (Migra Studium), Valencia (SJM-Valencia), Sevilla (Asociación Claver), Bilbao (Centro Ellacuría) y Melilla; pero su red se extiende a Burgos (Red Atalaya Intercultural), Tudela (Centro Lasa) y Valladolid (Red Íncola).

Yo creo que se están haciendo las cosas a medias: que se están dando soluciones para poner parches. Que sí, que son familias que, durante muy poco tiempo, un año y medio o dos años, tienen un apoyo, pero que, luego, no se está trabajando en la integración.

Cómo quedan las familias después de recibir las ayudas famosas de segunda fase. Hay casos que sí que son capaces de conseguir (...) un trabajo e integrarse en la sociedad. Pero hay familias que quedan a la intemperie, y no se está trabajando.

(...) No se trabaja la integración: es más poner parches. Es más una solución temporal, y cuando pase el tiempo, nos daremos cuenta. (IC11. ACTOR-SAI).

ÍNDICE

■ INTRODUCCIÓN	7
1 ■ MARCO Y CONTEXTO SOCIAL DE LA INVESTIGACIÓN	9
2 ■ LAS CONDICIONES DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN ESPAÑA	13
2.1 ■ Integración socio-económica	14
2.1.1 ■ Mercado de trabajo	14
2.1.2 ■ Inserción residencial	15
2.1.3 ■ Organización y economía doméstica	17
2.1.4 ■ Descenso de status social y laboral	17
2.2 ■ Factores que explican la precariedad de la integración social	18
2.3 ■ Factores que facilitan los procesos de incorporación social	19
2.3.1 ■ Redes sociales de refugiados	19
2.3.2 ■ Los aspectos positivos del sistema de acogida e integración	21
2.4 ■ Condiciones de integración socio-cultural	22
2.5 ■ Proyectos de vida	24
3 ■ ANÁLISIS DEL SISTEMA ESPAÑOL DE ACOGIDA E INTEGRACIÓN DE REFUGIADOS	26
4 ■ RECOMENDACIONES	39



■ Introducción

La integración social forma parte de las soluciones a largo plazo, “duraderas”, que el ACNUR plantea para las personas refugiadas: la principal en los países desarrollados. Una solución que puede abrirles ventanas de oportunidad, lo mismo que a sus países de origen, ya que, en los tiempos actuales, una comunidad en la diáspora con niveles de integración altos es capaz de convertirse en agente de desarrollo para sus territorios nacionales.

Este documento presenta sumariamente las conclusiones de una investigación sobre los procesos iniciales de integración de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional (SBPI) o refugiadas en la sociedad española; atendiendo de forma especial al rol y la incidencia del Sistema de Acogida e Integración (SAI) español en dicho proceso. La investigación ha sido liderada por el Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe de la Universidad de Deusto, el Servicio Jesuita a Migrantes-España y la Cátedra de Refugiados y Migrantes Forzados del Instituto de Migraciones de la Universidad Pontificia Comillas.

El conjunto de resultados de esta investigación será publicado en forma de libro, en el que se presentarán extensamente, tanto el marco teórico, institucional y normativo de los procesos de integración social de los refugiados en España, como los resultados de la investigación realizada con SBPI e informantes privilegiados, y las conclusiones y recomendaciones aquí anticipadas.

La finalidad de este informe es eminentemente práctica: mostrar los rasgos centrales de las trayectorias de integración de las personas refugiadas en España, llamando la atención sobre los puntos débiles y críticos del SAI con el fin de reforzarlos, proponiendo algunas posibles pistas de mejora que, por supuesto, no pretenden ser exclusivas. Un objetivo, pues, de conocimiento y de la realidad, cuya difusión constituye una pequeña contribución a la construcción de una política pública sobre la materia.

Así pues, sus primeros destinatarios son los responsables del diseño y ajuste de políticas de acogida e integración, los equipos técnicos de las Administraciones competentes en todo o en parte del proceso, así como los técnicos y responsables de entidades que gestionan programas de acogida e integración.

Con todo, puede ser un documento de interés para investigadores y estudiosos de la cuestión y para la ciudadanía en general, tan sensible a la suerte de las personas que solicitan protección internacional en España desde la llamada “crisis de los refugiados” de 2015, dado que este informe ofrece información contrastada sobre las condiciones en las que los SBPI tratan de rehacer sus vidas en nuestra sociedad.

Este informe, después de enmarcar el proceso de investigación en la coyuntura social y política generada en 2015 por la llamada “crisis de refugiados, analizará las cuatro condiciones de la integración social de las personas refugiadas en la sociedad española, tal cual se desprenden de la investigación.

- En primer lugar, detendrá la mirada en lo que respecta a su integración socio-económica, abordará las cuestiones de la integración en el mercado de trabajo, la integración residencial, la organización y economía doméstica, así como el descenso en el estatus social y laboral que experimentan.
- En segundo lugar, abordará los factores que explican la precariedad de su integración social.
- En tercer lugar, en contrapartida, señalará los factores que facilitan la integración social: las redes sociales en las que se insertan las personas refugiadas y los aspectos positivos del SAI.
- En cuarto lugar, observará los factores y condiciones de su integración socio-cultural.
- Y, en quinto lugar, presentará los proyectos de vida.

Vistas las condiciones de la integración social, en una segunda parte, este cuaderno analizará las características del SAI, análisis del que se extraen unas propuestas para su mejora, con las que concluirá este documento.

■ 1 ■

Marco y contexto social de la investigación

La investigación sobre los procesos de integración y el sistema de acogida en España, cuyos principales resultados aquí se presentan, tuvo lugar en los años 2016 y 2017, y fue realizada en las comunidades autónomas de Andalucía, Catalunya, Euskadi, Madrid y Valencia, que son las principales áreas de recepción de la población refugiada en España. (MEYSS, 2017). Igualmente, el estudio toma como referencia los cinco primeros años de integración de los SBPI en la sociedad española.

Durante la investigación se realizaron 44 entrevistas en profundidad a SBPI, y 30 entrevistas a informantes privilegiados y expertos relacionados con el SAI. Con el objeto de fijar los rasgos centrales de su integración social, se diversificaron al máximo los perfiles sociales, demográficos y migratorios de la muestra. En el caso de las personas refugiadas, se seleccionaron aquellas que fueran mayores de 18 años y que llevaran entre un mínimo de 12 meses y un máximo de cinco años en España. Partiendo de la población total de solicitantes del periodo 2012 a 2015, 26.715 SPI, y de sus características sociodemográficas básicas -nacionalidad de origen, sexo, edad y estudios- (Eurostat. *First Time Asylum -FTA-*, 2016), se construyeron las cuotas de la "muestra" cualitativa. En el caso de los informantes claves, se seleccionaron las personas entrevistadas a partir de una serie de criterios claves que recogían la diversidad de actores que intervienen en este ámbito, fundamentalmente: ONG del SAI, (10) Centros de Acogida de Refugiados y Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS) (7), Administración pública autonómica y local (8), otras organizaciones sociales implicadas en la atención a refugiados (3) y expertos académicos (2). Finalmente, se realizó un proceso de observación participante en diversos centros y lugares de reunión de las personas refugiadas, que se plasmó en un diario de campo.

Es un estudio gestado en un **contexto social específico**. Desde el año 2013 y, especialmente a raíz de la llamada crisis de refugiados del año 2015, se ha producido un progresivo incremento de las solicitudes de protección internacional en España, tal y como se observa en el gráfico número 1:

Gráfico 1:

Evolución de las cifras de solicitantes de protección internacional en España (2007-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario estadístico del Ministerio del Interior 2016¹.

Es preciso contextualizar el “incremento” que muestra el gráfico 1, ya que, en el periodo 2007-2016, las personas refugiadas en España apenas representan el 1,22% del total de solicitantes de la Unión Europea (UE). Una proporción que apenas ha variado en estos dos últimos años a pesar del incremento de las solicitudes. Así, España en 2016 solo acogió al 1,29% de todas las personas refugiadas que entraron en la Unión Europea: una proporción muy alejada de su peso económico y político en la Unión. (Eurostat. *First Time Applicant, 2007-2016* y *Anuario estadístico del Ministerio del Interior, 2016*). En contraste, Alemania acogió a un 34,41% de las personas solicitantes de asilo en el mismo periodo 2007-2016. Además, las 11.165 personas refugiadas sirias acogidas en España durante la guerra y la crisis de desplazamiento (periodo 2011-2016) apenas representan el 0,16% de los cinco millones de personas refugiadas sirias acogidas en los países vecinos a Siria (Jordania, Turquía, Líbano, Irak, etc.) a pesar de su menor nivel de desarrollo y de sus actuales dificultades políticas y económicas. (Eurostat. *First Time Applicant, 2010-2016* y ACNUR, 2016).

Conviene precisar que las personas solicitantes en España en ese periodo de tiempo proceden de más de 120 países. Las principales nacionalidades de origen son: siria (26% del total), ucraniana (16%) y venezolana (11%). La principal zona de origen es Oriente Medio, con un 32% de los SBPI, seguida de América Latina, con un 19%, y África Subsahariana. (Eurostat. *First time applicant, 2012-2016*). Otras variables sociodemográficas claves de los SBPI en dicho periodo son: población mayoritariamente masculina (63% hombres y 37% mujeres), en edad laboral (22% menores de 17 años, 54% entre 18 y 34 años, 23% entre 35 años y 64 años

¹ Cfr. pág. 138. Accesible online (04/12/2017) en:

<http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario+Estadistico+2016.pdf/6c02fffa-93c4-4838-b1d5-a882971c2cdc>

y 1% mayores de 65 años). En lo referente al nivel de estudios: un 35% tendría educación obligatoria, esto es, primaria y primer ciclo de secundaria; un 33% habría alcanzado el segundo ciclo de secundaria, un 12% formación profesional postsecundaria; mientras que un 20% de solicitantes tendría educación terciaria de grado o posgrado. (Arcarons, 2016).

Evolución de la respuesta política y administrativa a las personas SBPI en España.

Lo cierto es que el incremento en el número de solicitantes de asilo tensó gravemente el sistema de protección internacional español, provocando su crisis durante el año 2015. Ello generó una situación de desprotección para muchos de ellos que, finalmente, optaron por seguir su camino hacia el norte de Europa² (DP, 2016). Una crisis del sistema que encontraba sus causas profundas en la falta de protección y acogida, especialmente en la frontera sur, en la falta de capacidad instalada para la acogida y el procesamiento de expedientes de asilo, muy ligada a los recortes presupuestarios producidos durante la crisis económica, así como en los continuos titubeos políticos en relación al sistema y al modelo de protección internacional en España.

Finalmente, desde mediados del año 2015, la Administración española afrontó la crisis del sistema de protección mediante diferentes medidas: inversión presupuestaria, incremento del personal que tramita las solicitudes, incremento de plazas de acogida gestionadas por las organizaciones sociales, incremento del personal y de las ayudas económicas en las diferentes etapas del SAI, etc. Así, por ejemplo, las plazas de acogida pasaron de 930 en septiembre de 2015 a 4.300 en enero de 2017, y se espera que alcancen las 8.700 a finales de 2017. (MEYSS). (DP, 2016; AI, 2016; Arcarons, 2016; CEAR, 2016; Manzanedo y Forino, 2016).

La celeridad en la respuesta administrativa, sin embargo, no se ha traducido en el desarrollo del marco político y legislativo español, ni en el cumplimiento de los programas **de reubicación y reasentamiento promovidos por la UE en julio y septiembre de 2015**. De hecho, el gobierno de España, en septiembre de 2017 solo había reasentado desde los países vecinos a 631 personas refugiadas de las 1.499 comprometidas: el 44% del total acordado, tras dos años de la decisión del Consejo de Europa. Por lo que respecta a la reubicación desde Italia y Grecia, el Gobierno solo ha reubicado el 8% de la cuota comprometida en septiembre de 2017: 1.257 de 15.888.

En 2015 se resolvieron en España 3.240 expedientes de SPI, de los que tan solo se aceptó el 31%, y la gran mayoría bajo el estatuto de protección subsidiaria. Así, en el peor año de la crisis de refugiados, se denegó el 69% de las solicitudes. En la UE, la media de aceptación en ese mismo año había sido del 52%. Cifras, sin duda, muy reducidas. Tomadas literalmente, ha-

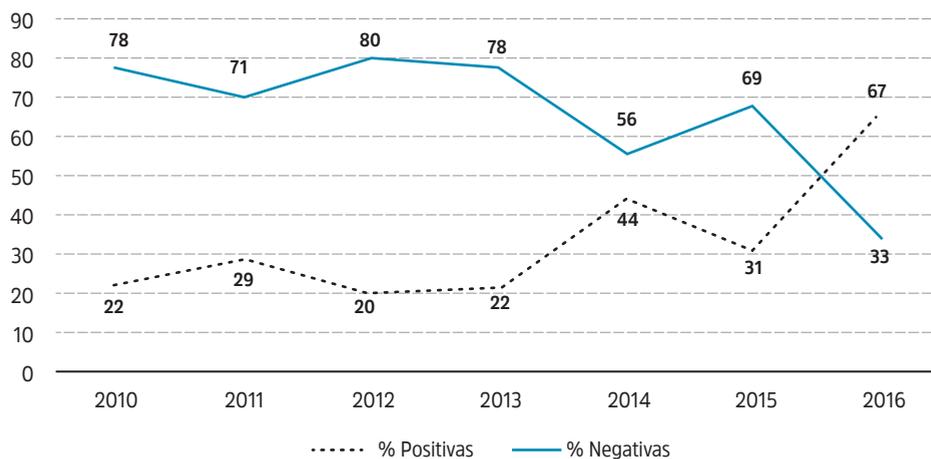
.....
² En el año 2015, CRE atendió a 18.000 personas con necesidad de protección internacional, de las cuales el 85 % no se quedaron en España y el 60 % eran nacionales sirios. Del número total de personas que acudieron a esta organización, un 75% permaneció entre uno y diez días. (Datos facilitados por Cruz Roja. Citados por DP, 2016: 90)

blarían de un bajo compromiso del país con las soluciones impulsadas por la UE para atender a la población refugiada. Sin embargo, la tendencia revirtió en 2016: no solo se procesaron más expedientes (10.255, frente a los 3.245 del año 2015), sino que se incrementó la tasa de resoluciones positivas (hasta un 69%, frente al 31% del año 2015), si bien, la gran mayoría de decisiones positivas beneficiaran a nacionales sirios, mientras que las personas subsaharianas solo obtuvieron un 3% de decisiones positivas.

En esta línea, además, hay que señalar que, aunque España haya acelerado el proceso de resolución de expedientes de asilo, a 1 de enero de 2017 acumulaba un considerable retraso en la tramitación de solicitudes. Así, de los 47.810 solicitantes de asilo que llegaron a España entre los años 2010-2016, solo 28.290 han obtenido respuesta, mientras que 19.520 continúan sin decisión, un 41% del total.

Gráfico 2:

Porcentaje de solicitudes de asilo resueltas positivamente y rechazadas. España. 2010-2016



Fuente: Eurostat, First Time Decisions, 2010-2016.

En definitiva, este estudio nace en un contexto marcado por la ausencia sistemática de investigación sobre la cuestión en España, especialmente en lo que se refiere a los procesos y condiciones de integración de los SBPI: apenas se encuentra un par de referencias basadas en datos secundarios. Una ausencia que, en última instancia, deja ciega la política española sobre una cuestión tan delicada.

■ 2 ■

Las condiciones de integración social de las personas refugiadas en España

Después de los meses transcurridos en el centro o piso de acogida (6-9 meses), con unos niveles de protección material y personal altos, los SBPI deben afrontar un **abrupto periodo de transición que se prolonga durante las fases de integración y autonomía del SAI**, cuando se produce su inserción autónoma en la comunidad local. Un periodo durante el cual los SBPI afrontan múltiples dificultades y riesgos: problemas de acceso y permanencia a alojamiento, desempleo y precariedad laboral, proceso de adaptación socio-cultural, pobreza y fuerte ajuste de expectativas personales y materiales, etc.

Quando sales (del centro de alojamiento), aquí comienzan los problemas (...) Problema del idioma, problema de hacer los papeles, problemas con las ayudas de las organizaciones, problemas del trabajo, problemas de las leyes, problemas de comunicar con las empresas que necesitas pagar la luz, el teléfono (...) Es muy difícil. (SBPI-1. Mujer, Siria).

Un periodo incierto, cuyos riesgos son conjurados mediante el apoyo de las redes sociales y, sobre todo, mediante el respaldo de las organizaciones sociales y las ayudas económicas directas de manutención y alojamiento que proporciona el SAI. Sin embargo, cuando estas ayudas económicas cesan, los refugiados ven como sus proyectos se vuelven a desestabilizar, ya que muchos de ellos no han logrado acceder a un empleo y alojamiento regular y a unos ingresos estables.

Ninguno de los dos tenemos trabajo, ni mi marido, ni yo. Sí, pero la ayuda se acaba el 15 de junio. Él recibe la ayuda como refugiado, yo ninguna. No sabemos (...) qué va a pasar. Nosotros estamos buscando trabajo, pero no encontramos, ni él ni yo. La ayuda para nosotros es poca (...) (Trabajar) de lo que sea. Yo, en la limpieza, cuidando personas mayores, lo que sea. Pero no encontramos nada. (SBPI-28. Hombre, Siria).

2.1 ■ INTEGRACIÓN SOCIO-ECONÓMICA

En la integración socio-económica observamos la incidencia de cuatro factores: el acceso al mercado de trabajo, la integración residencial, la organización y economía doméstica, y el descenso de status social y laboral.

2.1.1 ■ MERCADO DE TRABAJO

En lo que respecta al mercado de trabajo, la inserción de los refugiados, y a pesar de que un 20% de ellos cuenta con estudios universitarios, se caracteriza básicamente por dos rasgos:

En primer lugar, por **ciclos temporales** en los que se van sucediendo periodos desiguales de **empleo formal, desempleo y trabajo informal**. La mayoría de los SBPI, a pesar de tener permiso de trabajo desde los seis meses, no accede a un empleo regular y estable en sus primeros años en España y, más bien, acumula temporadas de trabajo, formal e informal, y temporadas de desocupación, en las que se dedica principalmente a la formación y la búsqueda de empleo.

Yo iba a X (Mercado mayorista de frutas y verduras) dos días, pero estaba muy lejos yendo desde (mi casa). Allí trabajas, (descargando frutas) y al acabar el día, te pagan. Yo no he tenido suerte de encontrar un trabajo (estable) en (ese mercado) (...) También trabajé de camarero en (una cadena de restaurantes) (...) Ahí tenía contrato indefinido (...) Recoger los platos, limpiar, secar y reponer. Dos semanas estuve con un contrato indefinido. A las dos semanas me dijeron que no podía seguir (...) después (...) trabajo de repartidor. He hecho un curso de 300 horas de albañil, dos meses. Todos los días, menos sábado y domingo, de las nueve a las dos. (...) me han llamado para hacer un trabajo, para alicatar. En una residencia. Estuve dos días trabajando (...) Seis horas al día. Tres por la mañana y tres por la tarde. La publicidad la repartía aquí en X, en (el) metro (...) Estuve allí como seis meses trabajando, sin contrato (...) (Ahora) yo tengo un trabajo por las tardes en una residencia de ancianos, en mantenimiento (...) jardín, pintura, recoger, limpiar (...) Sí, tengo contrato y todo. 650 euros. A veces baja a 624 euros, a veces sube a 684, (...) Me pagan, ya está. No es mucho dinero. Pero para mí, para mandar a mi familia, para que puedan ir a la escuela. Yo sé que voy a tener un curro más importante, con más valor que este. (SBPI-14. Hombre, Camerún).

En segundo lugar, las personas refugiadas se incorporan generalmente a los **segmentos productivos más bajos** del mercado de trabajo español, desempeñando trabajos manuales de baja cualificación –servicio doméstico, camareros, ayudantes de cocina, limpieza de oficinas, peones de la construcción, jornaleros en el sector de agro-exportación, repartidores de publicidad, mozos de almacén, etc.-. Ocupaciones que realizan bajo relaciones y condiciones laborales precarias: temporalidad, salarios bajos, trabajo intensivo, jornadas parciales no deseadas, horas extras, subcontratación e intermediación laboral, etc.

En la obra. Conocí a una mujer española que tenía su chalet y le he hecho cosas de luz, de puertas... cosas pequeñas (...) No, no: al principio no tenía contrato (...) Mi primer trabajo (...) era un contrato temporal, como dos o tres semanas, y era de logística (mozo de almacén) (...) Luego, he trabajado (...) como ayudante de cocina. (...) Ahora (estoy) sin empleo (...) aunque normalmente encuentro trabajo en obras, pero es en negro, para una o dos semanas (...) con un conocido (un subcontratista o "pistolero") (...) Normalmente me pagan menos. Porque dicen que tú con tus papeles no eres oficial y ellos son oficiales. (SBPI-5. Hombre, Ucrania. Universitario).

Al final, por boca de amigos conseguí un trabajo. Primero conseguí un trabajo con una señora mayor (de cuidados domésticos) (...) sin contrato. La señora falleció porque estaba operada del corazón (...) Luego, (pasó un tiempo y) conseguí otro trabajo, estoy cuidando a una señora que tiene Alzheimer (...), es un trabajo de media jornada. Los primeros meses era por horas, 3 horas 3 días a la semana. Ahora es 20 horas semanal (...) (pero) estoy buscando un trabajo mejor (...) estoy feliz con quien trabajo, pero media jornada para mí es poco. Tengo que pensar en algo mejor para poder empezar la normalidad. (SBPI-40. Mujer, Irán).

Una **minoría** de SBPI logra insertarse en **empleos manuales cualificados** y en **ocupaciones profesionales de servicios**. Al tiempo, hay que destacar la existencia de situaciones de desempleo de larga duración, en las que se produce un acusado deterioro de la situación personal, económica y familiar.

Acabamos el curso (de restauración) y dejé el CV (en un) restaurante (...) Pero todavía nada (...) Pero yo quiero trabajo. Antes, en Líbano, trabajaba más de 10 horas. No tengo problema, a mí me gusta trabajo (...) Fui a X (Mercado mayorista de frutas y verduras), esperé toda la noche, y no hay nada. Pregunto en los restaurantes, les dejo el CV: ¡nada! (SBPI-15. Hombre, Siria).

2.1.2 ■ INSERCIÓN RESIDENCIAL

La inserción residencial de las personas refugiadas depende de la condición social y salarial anterior. Se caracteriza por la concentración de la gran mayoría de SBPI en los **barrios populares y obreros de las principales ciudades y coronas metropolitanas** españolas: Madrid, Barcelona, Bilbao, Sevilla, Valencia, etc. Un movimiento residencial hacia la periferia que, en muchos casos, implica salir del barrio donde se ha vivido durante la fase de acogida, lo que implica reiniciar el proceso de asentamiento y arraigo. Unos barrios populares y multiétnicos que suelen contar con un parque residencial deteriorado y antiguo y que, además, han sido fuertemente castigados por la crisis económica: desempleo, precariedad, recortes sociales y de equipamientos, etc.

Normalmente, la gente que está encontrando piso, lo hace fuera de Barcelona. En Cornellá, en Sant Boi, en Hospitalet, en Badalona. Lo que son ciudades periféricas. (Informante Clave (IC) 19. ACTOR-SAI)

En barrios más económicos, en barrios obreros de Sevilla. Por ejemplo, la Macarena, que es un barrio donde viven muchos extranjeros aquí en Sevilla, tienen más facilidad (...) Algunos encuentran un poquito más retirado. Torreblanca tiene zona conflictiva, pero cuanto más te acerques (a esa zona), más barato (...) Nosotros orientamos que se vayan un poquito más lejos, que son más baratos. En la zona de San Pablo, son más baratos. (IC2. ACTOR-SAI)

La **unidad residencial básica de los SBPI** en España, **tanto a nivel individual como familiar**, es la **habitación en vivienda compartida**, no así el piso familiar: una modalidad de alojamiento que los diferentes actores que participan en el SAI en los últimos años han asumido como normal en el sentido de habitual, debido a los bajos ingresos salariales y al encarecimiento del alquiler, pero que no deja de ser una situación anormal y precaria. Pisos compartidos que, en ocasiones, se encuentran fuertemente sobreocupados, como si fueran barracones laborales, donde la convivencia, el descanso y la intimidad son mucho más frágiles.

Al año, mi hermana coge un piso pequeño que era de 600 euros en la misma ciudad (...) La casa tenía tres habitaciones, en una cama de matrimonio, dormíamos yo, la hija de mi hermana y mi hermana: tres personas. Y los chicos dormían, cuatro, en camas plegables en una habitación. Y la otra habitación, dormía uno de los hijos de mi hermana que quería su habitación (...) Era difícil. (SBPI-2. Mujer. Somalia).

El tercer rasgo central de la inserción residencial de los refugiados es la **inestabilidad**, que se traduce en una fuerte **itinerancia** de piso, barrio, ciudad, etc. La itinerancia se explica por un cúmulo de razones: informalidad del alquiler, ingresos bajos e inestables, ajustes de la economía doméstica, movilidad laboral, problemas de convivencia, etc. Por lo demás, es un factor que actúa en contra de procesos de integración locales más estables y de medio y largo plazo.

Me fui a un piso con una familia rumana (...) tengo muchos problemas con ellos (...) todos los días entran en mi habitación (...) Viví allí dos meses y me cambié de piso, con latinos (...) en X (barrio obrero madrileño). Una familia de cuatro. Pero solo (era así) entre semana, los fines de semana llegaba más gente (a dormir al piso) (...) Un piso antiguo, pero no pasa nada, no tenía ningún problema. Soy muy tranquilo, no hablo alto (...) Y después, hablé con más amigos (y me cambie a otro piso) (...) Es pequeño, pero tengo la habitación más grande, con terraza. A mí me gusta mucho. Pago por la habitación 270 euros. (SBPI-22. Hombre, Siria).

2.1.3 ■ ORGANIZACIÓN Y ECONOMÍA DOMÉSTICA

Hay que destacar dos cuestiones centrales en lo que respecta a la organización y la economía doméstica. Como consecuencia de sus dificultades laborales, sus **ingresos económicos son inestables y bajos**. Es una base material insegura, que fragiliza sus proyectos en España y afecta a partidas básicas del presupuesto: alquiler, dieta alimentaria, facturas, ropa, ocio, etc. Esta circunstancia les obliga a hacer severos ajustes domésticos con el fin de salir adelante. A la vez, en el caso de los grupos familiares, se ha detectado un **patrón de organización doméstica** muy marcado por códigos desiguales de género: las mujeres realizan mayoritariamente las tareas domésticas y de cuidado, ya sea compatibilizándolas con el trabajo fuera del hogar, ya sea a tiempo completo, lo que impide su acceso al mercado laboral.

La verdad, no era fácil (...) yo pagando 400 (por) la casa, pagando la luz, gas, abono para los (hijos) y yo. Se terminaba aquí. ¡Y (durante) el mes tengo que tener la nevera con la comida! Porque están estudiando. Tienen que ir con merienda y todo. A veces me llamaban de los institutos diciendo "Tienen que llevar merienda, porque en el tiempo de merienda todos los niños tienen un zumo". Cosas para las que no me llegaba el dinero a mí. (SBPI-2. Mujer, Somalia).

2.1.4 ■ DESCENSO DE ESTATUS SOCIAL Y LABORAL

Finalmente, un cuarto rasgo central de su integración socio-económica en España es el proceso de descenso acusado de estatus social y laboral. Una **movilidad descendente independiente de** cuáles sean **sus estudios y cualificaciones** -universitarias, profesionales, manuales-, y que obliga a los SBPI a realizar un **fuerte ajuste de sus expectativas** personales, profesionales y residenciales en España, con el consabido coste personal que esto conlleva.

¡Empleada de hogar siempre, seas lo que seas, de qué nivel de estudios (vengas)! Es como que te ponen este camino y es tu trabajo: es lo que puedes hacer (...) Yo, el documento que tengo para auxiliar de enfermería, es un documento que vale para toda Europa. Pero, en España todavía no he podido poner mi currículum (...) ¿Y por qué tiene que ser esto? Esto es falta de derechos de las personas. ¡Ya son seis años que vivo aquí! (SBPI-40. Mujer, Irán).

De esta forma, la gran mayoría de los SBPI se incorporan en la parte baja de la estructura social y laboral española, concentrándose en las posiciones más vulnerables de esa zona de **precariedad social** que, cada vez, se ensancha más en el país, por debajo, incluso, de la población de origen inmigrante. Un proceso de etno-estratificación caracterizado por el trabajo precario, la inseguridad económica y la segregación residencial en los barrios populares y multiétnicos de la periferia urbana y metropolitana española. Una integración social precaria que **deriva en procesos de exclusión social en algunos casos**, porque los refugiados inician trayectorias marcadas por la desafiliación social, el desempleo persistente y la emergencia

de situaciones residenciales y de ingresos límites. Situaciones de exclusión que necesitan de apoyos sociales, económicos y personales estables.

Cuando dicen que son ciudades de acogida tenemos que tener en cuenta, que en Madrid (...) detectamos a muchas personas que se están alojando en campaña de frío y son solicitantes de asilo. Que vinieran refugiados, vale, pero los tienes en campaña de frío y no son personas sin hogar. (IC5. ACTOR-SAI).

Finalmente, un **reducido grupo** de SBPI logran acomodarse en situaciones formativas –sobre todo a través de becas- y laborales –empleos profesionales y manuales cualificados- estables, logrando **procesos de integración social más exitosos**. Sin embargo, se trata de una minoría que, aunque significativa, es anecdótica en el conjunto de los SBPI.

2.2 ■ FACTORES QUE EXPLICAN LA PRECARIEDAD DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL

A la hora de explicar las **causas de la precaria integración social** de las personas refugiadas es preciso evitar análisis unidimensionales: solo valen explicaciones complejas.

Primero, se hace necesario **descartar los análisis unidimensionales**, aparentemente fáciles por lo simples, casi exclusivamente centrados en factores y competencias individuales como: el nivel de estudios o de idioma, o la falta de actitud y motivación individual. Explicaciones que aseguran que el mercado de trabajo es ciego a factores políticos-institucionales o sociales como la clase, el género y la discriminación étnica, afirmando que la posición social y laboral de los refugiados se deriva únicamente del esfuerzo y las “competencias” individuales que tengan. Algo que, ciertamente no es sostenible, ya que no hay correlación entre los estudios y cualificaciones de los SBPI en España –un 20% estudios universitarios, un 46% educación postobligatoria como bachillerato y FP- y su situación laboral: concentrados en trabajos manuales de baja cualificación en condiciones de precariedad laboral.

Por las razones expuestas, se hace necesario **construir explicaciones más complejas** sobre las causas de su integración frágil y vulnerable, incluyendo el papel de diferentes factores: estructurales, políticos-institucionales, sociales, individuales, etc.

Así, por ejemplo, es necesario enmarcar la integración de los SBPI en el actual modelo de crecimiento en España, basado en sectores de trabajo intensivo no cualificado, cuya competitividad y rentabilidad nacional e internacional se basa en la incorporación de trabajo barato y precario nativo, y especialmente de origen inmigrante. Un modelo de crecimiento español que está más allá del tipo de dinámica coyuntural que atraviese la economía –recesiva o expansiva- y en el que se ha profundizado durante estos años de crisis mediante la creación de empleo más precario, temporal y barato.

Simultáneamente, es necesario dar cuenta de toda una serie de procesos sociales e institucionales que terminan empujando y encerrando a las personas refugiadas, como población étnicamente diferenciada, en dichas posiciones precarizadas. Valgan como ejemplos los procesos truncados de homologación de títulos y competencias profesionales, o la misma discriminación étnica basada en representaciones estereotipadas y estigmatizadas de la población que procede de países en desarrollo, que justifican su exclusión de determinados servicios, vecindarios o trabajos, o su inclusión desigual y en precario en ellos.

Aunque hagan la homologación de títulos, la homologación no es automática. Puede tardar largo. Entonces, al final, tu opción no es trabajar como médico, al menos en el corto plazo (...) no es posible. (...) las posibilidades son muy pocas. (IC1. ACTOR-SAI).

Las mujeres, por el tema del pañuelo, a la hora de la inserción laboral, lo estamos viendo muy complicado. Incluso en cocina, también lo vemos complicado (...) También vemos que los entrevistadores desconfían, (aunque) nunca te lo van a decir así. Nosotros hacemos prospección pensando un poco a ver qué empresas, para no encontrarnos con ese prejuicio, (...) los van a coger en cocina (solamente), ¡cuando son chavales jóvenes (subsaharianos) de dos metros (que) van a hacer el trabajo perfectamente! (Pero) de cara al público y atención al cliente: mayores dificultades. (IC5. ACTOR-SAI).

Te llaman empresas y te piden tres personas para tele-operadoras, pero (que) no tengan acento hispanoamericano ni africano. (...) Te dicen que no quieren a gente con acento. Romper los estereotipos es muy complicado. (IC11. ACTOR-SAI).

2.3 ■ FACTORES QUE FACILITAN LOS PROCESOS DE INCORPORACIÓN SOCIAL

Los dos principales factores que facilitan los procesos de integración social de los refugiados son: las redes sociales con las que cuentan las personas refugiadas y los factores positivos o exitosos del SAI.

2.3.1 ■ REDES SOCIALES DE REFUGIADOS

En primer lugar, habría que hablar del **papel esencial de las redes sociales de las personas refugiadas**: familiares, étnico-nacionales, redes con otras personas refugiadas, etc. Unas redes que se convierten en un capital social básico para los SBPI, ya que proporcionan apoyos y ayudas recíprocas en diversos aspectos, sobre todo, en el acceso a alojamiento y trabajo. Redes, pues, que se convierten en un factor de protección y cobertura social, material y personal durante estos años iniciales de incorporación local.

Ellos tienen su red de compatriotas que llevan más tiempo aquí: les ayudan, conocen contactos, conocen agencias (...) La vivienda es a través de conocidos, de contactos (...) Se manejan así, a través (...) de redes sociales que tienen: familiares, compatriotas, gente que lleva más tiempo aquí. También apoyos puntuales de voluntarios. (IC4. ACTOR-SAI).

Sin embargo, en líneas generales, las personas refugiadas, en su proceso de migración forzosa se ven obligadas a romper con sus relaciones sociales más significativas y a rehacer dichas redes en el país de acogida. Un país que, en muchos casos, no han escogido, y en el que muchas veces no se encuentran aquellos parientes y amigos más cercanos que han logrado huir del conflicto.

Yo vivo en un piso, tercera planta. Tiene mucha gente el edificio, pero como si no hubiera nadie. No hay relación con el resto de los vecinos. Mis niños juegan (...) donde está el parque, (...) pero ellos no tienen amigos todavía (...) Ellos (los vecinos) son todos españoles, yo no conozco a ningún refugiado aquí. Ninguno. (SBPI-9. Mujer, Palestina).

De esta forma, las redes sociales de las personas refugiadas en España presentan una serie de debilidades que merman su papel como mecanismos de integración:

Una: la **escasa presencia de parientes y familiares en España**, precisamente aquellos vínculos sociales más significativos y que mayor apoyo proporcionan: alojamiento, acceso al trabajo, protección económica básica, cuidado, etc. Una debilidad que se refleja en su menor capacidad a la hora de resistir o protegerse frente a determinadas dinámicas de precarización o exclusión social –pérdida de trabajo, falta de ingresos para alquilar, etc.–, que viven en los contextos de acogida.

Dos: el **papel protagónico de las redes étnico-nacionales y de las redes tejidas entre los propios SBPI**. Dichas redes se convierten en las comunidades de referencia centrales y cumplen un papel esencial de protección y acceso a bienes y servicios para las personas refugiadas. Ahora bien, se trata de redes sociales poco densas, que muchas veces se han tenido que tramar o rehacer en el país de acogida y, por tanto, con vínculos débiles y poco significativos. Además, generalmente, se trata de redes con capacidad limitada a la hora de proporcionar apoyos básicos por la situación de pobreza e inseguridad que viven sus miembros.

Tres: la **escasa presencia de personas nativas** en dichas redes. Los vínculos con personas nativas proporcionan un capital social básico que abre campos de oportunidades personales, laborales, residenciales, más amplios, que los que proporcionan las redes de compatriotas y refugiados. La ausencia de esos vínculos, por tanto, debilita la capacidad de actuación de las redes de los SBPI.

Y cuatro: existen **pocas situaciones en las que los refugiados cuenten con redes sociales densas, próximas y variadas** -familiares, étnicas, otros refugiados, nativos, etc. -. Siendo más

común lo contrario, situaciones de práctica ausencia de redes y de capital social, dejando a dichos SBPI sin cobertura frente a la precariedad y los riesgos de exclusión que caracterizan sus primeros años en España.

Nada, nosotros acá estamos solos. Solos. Solos. (SBPI-39. Mujer, El Salvador).

2.3.2 ■ LOS ASPECTOS POSITIVOS DEL SISTEMA DE ACOGIDA E INTEGRACIÓN

En segundo lugar hay que hablar del **papel fundamental del SAI en la promoción de los procesos de incorporación social de las personas refugiadas**, tanto durante los primeros meses de acogida en centros o pisos, como posteriormente, en sus procesos de inserción autónoma a la comunidad local: protección, aprendizaje del idioma, ayudas económicas directas, acompañamiento personal, formación profesional y de idiomas, intermediación y acompañamiento en temas de vivienda, trabajo, inscripción en servicios sociales, etc. Ahora bien, durante la investigación, los propios SBPI y los técnicos y expertos que trabajan en el SAI han detectado y señalado varias lagunas y puntos críticos que serán comentados más adelante.

Es que, es muy complicado que luego encuentren piso (...), por muchas ayudas económicas que haya (...) Les ayuda a encontrar un piso en alquiler el hecho de que nuestros equipos les acompañen, hablen con la gente. Es un apoyo importante (...) los tenemos que acompañar porque si no, normalmente, es que ni te reciben. (IC10. ACTOR-SAI).

Además, el sistema de acogida se agota o termina de forma efectiva y práctica cuando cesan las ayudas económicas a los 18 meses (24 en caso de personas vulnerables). Cuando esto sucede, las personas refugiadas siguen teniendo, en líneas generales, las precarias condiciones de integración laborales, sociales, residenciales, etc. descritas anteriormente. Es decir: el SAI no logra transformar sustancialmente sus condiciones de integración social. De modo que, cuando cesa su actuación, los refugiados siguen necesitando de ayudas y apoyos básicos en diferentes grados. Lo que les lleva, en muchas ocasiones, a entrar en contacto con los servicios sociales universales, con otras organizaciones sociales que trabajan con población vulnerable y excluida, o con las mismas ONG del sistema, pero en otros programas más generalistas. Esta situación ha llevado, de forma paradójica y polémica, a que, en algunos territorios, se hayan desarrollado programas llamados de cuarta fase, creados por ayuntamientos y comunidades autónomas, y destinados específicamente a población refugiada.

Cuando se acabó la ayuda al año no sabía dónde iba a ir. Me acuerdo yo de ese día: lloré. (...) Dificultades para encontrar trabajo. Alguien que confiara en mí para dejarme su piso, porque no tenía contrato de trabajo. Y no era fácil solicitar piso de vivienda protegida. Yo fui a solicitar una vez, en Plaza Castilla, al IVIMA, y me han mandado una carta en la que decía, "Si llega septiembre y no te hemos dado, vuelve a pedir". Y aquí yo he dejado de pedir. (SBPI-2. Mujer, Somalia).

2.4 ■ CONDICIONES DE INTEGRACIÓN SOCIO-CULTURAL

Por lo que respecta a las condiciones de integración socio-cultural habría que destacar que, **en general, las personas refugiadas no viven un ambiente de hostilidad o rechazo** hacia ellas por parte de la población española. Por el contrario, muchas relatan **experiencias de hospitalidad y acogida** por parte de la comunidad local.

Lo he notado en el instituto en el que estudian mis hijos. (...) Los compañeros aceptan a alguien extranjero que no habla bien el español. No se ríen de ellos, no se mofan (...) Mis hijos no han notado racismo de ninguna manera (...) Ninguno de mis hijos ha llegado a casa quejándose de que alguien le haya tratado mal por ser extranjero o que alguien haya sido racista con él. Esto dice mucho de Sevilla y de los sevillanos (...) En general, se percibe un ambiente positivo. (SPBIO. Mujer, Libia).

Sin embargo, aunque no se detecta un contexto hostil de acogida, es necesario apuntar tres cuestiones:

A pesar de que la acogida sea buena y no exista un ambiente generalizado, muchos SBPI dan cuenta y relatan **experiencias cotidianas de discriminación étnica directa en diferentes ámbitos sociales**: transporte público, acceso a vivienda y trabajo, trato desigual dentro del trabajo, vecindario, servicios sociales y en la atención social en general, blanco de la actuación policial, etc. Dichas experiencias son más puntuales que no expresivas de un modo sistemático de trato hacia ellos por parte de la sociedad española.

Pero, evidentemente, sí que hay discriminación. A la hora de buscar vivienda, muchísimo. Cuando te escuchan el acento, cuando te ven que no manejas bien el español. A nivel laboral, hay mucha explotación, hay mucho trabajo en B (...) tanto con los refugiados como con las personas migrantes en general. La explotación sigue pese a la crisis, pese a las multas (...) A lo mejor con el tema del velo hemos tenido algún rifirrafe con algún instituto, pero cosas que son como anecdóticas, no son el día a día. (IC7. ACTOR-SAI).

La población refugiada sufre un **fuerte estigma por su origen étnico, nacional y religioso**. El estigma hace referencia a una representación imaginada de los refugiados, basada en prejuicios y etiquetas falsas y negativas que, supuestamente, se derivan de su pertenencia a determinados países en desarrollo o a determinadas tradiciones étnico-religiosas. Se activa a partir de un determinado fenotipo u otro rasgo externo de los SBPI: acento, formas de vestir, etc. Y tiene evidentes consecuencias en sus condiciones de vida, ya que justifica o legitima, generalmente de forma imperceptible, procesos de exclusión social o, en su caso, de inclusión desigual y vulnerable en diferentes ámbitos sociales: trabajo, vivienda, servicios sociales, etc.

Bien, pero la vecina de debajo (...), cuando hubo una bomba en Francia habló con la Policía y les dice que en el piso había gente de Siria, musulmanes (...) que hacíamos ruido. Cuando vino la Policía, nosotros teníamos miedo. Abrimos la puerta (...) Era

un día que estaba la abuela de mi mujer (...) La vecina salió y preguntó quién era esa mujer, que no la conocía. La Policía nos pidió perdón por las molestias. Al día siguiente, salimos y miramos a la puerta, estaba roto el cristal por un puñetazo. Y luego, como mi familia era más grande y había problemas con la vecina, hablé con el dueño porque queríamos salir, (y nos fuimos) (SBPI-15. Hombre, Siria).

Un **discurso nativista crítico con la población de origen extranjero** procedente de países en desarrollo, que incluye a las personas refugiadas. Un discurso que se manifiesta en la defensa del acceso preferente de la población nativa a determinados ámbitos sociales: prestaciones, mercado de trabajo, vivienda, etc., y en la justificación de condiciones desiguales y mejores para la población nativa en dichos ámbitos, frente a “los que no son de aquí”. Un discurso que ha sido adoptado por ciertos sectores de la población inmigrada en España, que ve cómo la población refugiada obtiene privilegios sociales que ella asegura no tener.

Lo que, un poco, te limita bastante, es que hay personas que te discriminan: que te dicen que te vayas, que aquí las cosas están mal y que tú vienes a robarles el trabajo (...) Nosotros nos quedamos con eso de que (te vayas). Es que es un sentimiento bastante feo que te digan que te regreses, que busques otro lado. Es bastante feo. (SBPI-42. Mujer, El Salvador).

Para las personas refugiadas, los años iniciales de incorporación implican una **progresiva adaptación a los patrones y formas culturales de la sociedad española**. En líneas generales, se detecta ese doble movimiento, tal que se conservan las tradiciones propias al tiempo que se adquieren los patrones, normas y formas de actuar de la sociedad local, en muchos casos de forma proactiva e interesada. Las principales dificultades en este proceso de adaptación son las habituales: el idioma, el extrañamiento y el aprendizaje progresivo de las formas de vestir, hablar, comer, trabajar, etc., de la sociedad local. Unos procesos de adaptación que, generalmente, los SBPI realizan de forma excesivamente individual, sin acompañamiento ni espacios de mediación y seguimiento donde aprender, contrastar y compartir su experiencia.

En términos vecinales, las personas refugiadas expresan una situación de coexistencia pacífica pero distante en los barrios populares y multiétnicos donde viven. Una coexistencia tranquila en el vecindario, en el que no se da mucho “roce” con la población local y en el que, en líneas generales, no se alerta de experiencias sistemáticas de rechazo o de conflicto.

Bien, la convivencia, bien (...) Solo saludar. En Sudán es normal comer con los vecinos: aquí solo saludar. En mi país comemos juntos, pero aquí no hay (...) Mi barrio es bonito: hay españoles, latinos, de Marruecos, africanos. Hablo con la gente cuando llevo al niño al cole, en la calle, pero mucha gente no quiere saludar. Yo saludo a todo el mundo: “¡Hola!”. Pero hay mucha gente que no quiere saludar. A mí me gusta hablar con la gente para aprender (...) Muchos con los africanos no quieren hablar. Pero no es importante: tengo otra gente con la que hablar. (SBPI-13. Mujer, Sudán).

La comunidad étnica-nacional y el grupo formado por los propios SBPI, se convierten habitualmente en las redes y espacios sociales de referencia para las personas refugiadas. Un espacio de encuentro y apoyo propio y reconocible, que amortigua el impacto de la adaptación a una nueva sociedad. La investigación no ha detectado situaciones de repliegue étnico, en las que estas comunidades tiendan a enclaustrar a sus miembros, para acabar viviendo fuera de la sociedad nativa y en paralelo con la misma. El **problema**, tal como se ha comentado, deriva de la **fragilidad de las redes según origen**, y de la **necesidad de ampliarlas para alcanzar espacios de encuentro y relación significativos con la población nativa**.

2.5 ■ PROYECTOS DE VIDA

En general, los **proyectos personales y familiares** de los SBPI, en estos primeros años en España, se caracterizan por ser planes **muy abiertos**, planes de *esperar y ver qué pasa*. Proyectos en los que se apuesta, **provisionalmente**, por la **permanencia en España, tratando activamente de mejorar las condiciones de integración en el país**: aprender el idioma, conseguir trabajo, mejorar la situación, reagrupar familia, etc., pero, sin que exista una clara y firme voluntad de arraigo. Desde esta situación, se tantea habitualmente la **posibilidad de emprender un nuevo proceso de movilidad hacia terceros países europeos**, cuando se cuenta en ellos con apoyos relacionales y se espera obtener mejores oportunidades laborales, y también la de retorno, incluso en casos en los que sigue vigente el conflicto que les obligó a huir. Unos proyectos abiertos que se explican por el relativo corto periodo de estancia en España y, sobre todo, por la incertidumbre que introducen las malas condiciones de integración socio-económica en el país. De hecho, aunque no existen cifras oficiales, durante la investigación se constató que **un número significativo de SBPI abandona España y se dirige a países del norte de Europa**.

Voy a seguir aquí hasta que termine la crisis (en Siria), no sé cuándo. Si estás estableciendo una vida aquí, ¿dejarlo todo (para volver)? No sé, voy a ver (...) Quiero un trabajo (...) Yo prefiero esto. Un trabajo para sostenerme e integrarme en la sociedad, no quiero ninguna ayuda (...) y todo el mundo va a estar feliz. (SBPI-16. Mujer, Siria).

Junto a estos proyectos abiertos de *espera a ver qué pasa*, mayoritarios, también se han detectado planes más claramente definidos: voluntad firme de permanencia y arraigo en el país, incluso a pesar de las malas condiciones socio-económicas; voluntad firme de retorno en cuanto sea viable y posible; y apuesta firme por la movilidad internacional hacia otro Estado miembro de la UE en cuanto sea posible.

(Mis planes son) terminar la carrera, hablar perfectamente español y querría abrir una empresa de camiones (...) Mi situación aquí está muy bien (...) me encanta aquí. El tiempo está bien. La gente, muy amable, habla mucho, como en mi país. (SBPI-7. Hombre, Irak).

EN RESUMEN

En resumen, **tras unos meses de protección y apoyo por parte del SAI, los SBPI se insertan en la sociedad española bajo unas condiciones vulnerables de integración marcadas por la precariedad laboral, la inseguridad económica y la inestabilidad residencial.**

¿Falla estrepitosamente el sistema a la hora de proporcionar unas condiciones de integración dignas a los SBPI?

Lo cierto es que no sería justo atribuir los pésimos resultados de integración de las personas refugiadas en España al sistema de acogida. Parece más acertado pensar que los SBPI se incorporan a una sociedad cuyo modelo estructural, político y social, concretado en los factores mencionados anteriormente, conduce hacia esas posiciones sociales bajas y deterioradas a la población procedente de países en desarrollo como la refugiada.

¿Y qué papel cumple el SAI frente a esta situación?

El sistema español de acogida a refugiados no cuenta ni con los recursos, ni con los medios, ni con la capacidad política de enfrentar y transformar ese conjunto de factores que determinan la trayectoria de integración de los SBPI. Algo que solo se podría hacer desde políticas estructurales de integración social de las que el Estado español adolece en este momento. En este contexto, **el SAI aparece más como un sistema de acogida que de integración social.** Esto es, como un sistema que acompaña los primeros meses de incorporación de los SBPI en nuestra sociedad, proporcionando una serie de recursos que tratan de sentar las bases de su posterior proceso de integración. La integración social necesita de apoyos, recursos y acompañamientos en el medio y largo plazo, de los que carece. Ajustar su capacidad, y sus posibilidades, en este sentido, ayudaría a evaluar política y públicamente su papel y resultados y, sobre todo, a impulsar la articulación del sistema con una política de integración social más amplia y ambiciosa de la que cada vez está más necesitada el país.

Ahora bien, dicho esto, hay que subrayar que el SAI de SBPI contiene una serie de **aspectos críticos que han sido detectados por la investigación y que podrían o deberían ser asumidos como una agenda de reforma y mejora del sistema.** Puntos que forman parte de las demandas tradicionales que se le vienen haciendo al sistema, y otros que han emergido en la investigación. A continuación, se presentan dichos rasgos críticos, apuntando, sobre todo, posibles recomendaciones que puedan servir de pistas para la reforma del sistema.

■ 3 ■

Análisis del sistema español de acogida e integración de refugiados

En las páginas siguientes se apuntan una serie de puntos críticos del SAI detectados en la investigación actual, con las consiguientes recomendaciones de actuación. Véanse como una agenda que podría contribuir a la reforma del sistema, la cual debería partir, en cualquier caso, de una profunda evaluación del SAI; debería valerse del saber y la experiencia de los diferentes expertos que trabajan en él; y apoyarse en sus actuales puntos fuertes, comentados en el apartado anterior: protección básica, permiso de trabajo, experiencia de los actores, acompañamiento de los SBPI, etc. La revisión procederá desde lo más concreto hacia lo más general.

Cabría plantear un problema previo a los que muestra el SAI: la vulnerabilidad de los potenciales SPI antes de que puedan acceder al mismo. En efecto, el sistema de acogida prevé unas ayudas sociales desde el momento en que se produce la entrevista de asilo, especialmente, desde que se admite a trámite la solicitud. En la medida en la que se alargan los plazos entre que se indica la voluntad de solicitar protección internacional y la entrevista de asilo, se ha hecho preciso organizar un sistema de acogida temporal ad hoc, normalmente en hostales u hoteles, en los que se puede permanecer hasta un mes, duración que no se tiene en cuenta a efecto del cómputo de plazos en los que se tiene derecho a los recursos de acogida en las fases de acogida, integración y autonomía. Pero no puede desconocerse la situación de las personas que esperan a la entrevista de asilo en Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) o en Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE). Ni puede desconocerse la paradoja de que haya SPI a quienes se mantenga en los CETI durante meses, fuera del sistema formal de acogida a personas refugiadas; o que se les derive a dispositivos de acogida humanitaria durante periodos prolongados antes de transferirlos a una plaza de acogida dentro del SAI.

En términos de distribución territorial de los SBPI, el actual sistema prima el criterio de “dispersión” de las personas refugiadas por diversas ciudades del país. Las razones que gobiernan este criterio de “dispersión” son generalmente de coste económico, esto es: repartir la carga de la inclusión, especialmente en servicios sociales locales y regionales, en el conjunto de España; o el hecho de que los pisos, centros y recursos del SAI son más baratos en determinadas provincias que en ciudades como Madrid o Barcelona. Aunque también hay razones de coste político, relacionadas con el miedo de crear guetos o concentraciones de SBPI (razón que no se sostiene, dado el número reducido de refugiados) y, sobre todo, con el temor de que la presencia y la atención de refugiados en determinados territorios pudiera conducir a

manifestaciones de rechazo por parte de la población nativa, así como protestas por parte de las administraciones municipales y autonómicas de los territorios concernidos. Un terreno sensible, desde luego, como así lo han manifestado diversos cargos públicos entrevistados en el trabajo. Finalmente, hay un criterio de disponibilidad de plazas "libres" dentro del SAI, que ciertamente acaba decidiendo el territorio al que acaba trasladándose el solicitante.

Sin desdeñar la importancia de los criterios anteriores, la cuestión es que, a la hora de distribuir territorialmente a los SBPI, **el SAI tiene en cuenta de manera secundaria y marginal los criterios que más claramente tienen que ver con sus deseos y expectativas, así como con la integración social directa**: la presencia de familiares directos, la existencia de conexiones sociales y de una comunidad étnico-nacional de referencia, y la presencia de un mercado de trabajo dinámico.

Muchas veces, tras la fase de acogida o tras agotar las ayudas económicas, muchos solicitantes se mueven hacia ciudades y territorios guiados por los criterios relacionales y laborales anteriores, lo que implica reiniciar el proceso de integración local, desechando todos los esfuerzos de inscripción local y relacional realizados hasta el momento por el sistema en otras localidades.

Así pues, se plantea la siguiente cuestión:

¿Cómo podrían incorporarse estos criterios con mayor fuerza en el sistema, sin perder los criterios de redistribución de las cargas y costes políticos y económicos?

Esta pregunta apunta nuevamente a la necesidad de reconocer un rol más preeminente a las propias expectativas y necesidades de los SBPI en el diseño del sistema y sus fases.

Es preciso señalar que **el SAI está diseñado y configurado a partir de una concepción lineal o acumulativa del proceso de integración social de la población refugiada**, desglosada en tres fases: periodo de acogida inicial con altos niveles de protección básica, aprendizaje del idioma, ajuste de expectativas y adaptación al nuevo contexto, inscripción en los servicios sociales, acceso a empleo regular y a alojamiento adecuado, etc. Una **concepción y un diseño que chocan frontalmente con dos realidades**. En primer lugar, con las complejas y heterogéneas trayectorias de inserción y adaptación a la nueva sociedad de las propias personas refugiadas, marcadas por continuas idas y venidas. Y, en segundo lugar, con la propia realidad del contexto social en el que se insertan los SBPI, marcada precisamente, por la ruptura de la acumulación lineal de logros. Una realidad social en la que, por ejemplo, el acceso a un empleo regular y a unos ingresos salariales estables es prácticamente imposible en la actualidad para la gran mayoría de las personas refugiadas.

Llegas aquí, ok. Olvida el pasado y, desde aquí, este es el sistema (de acogida): el idioma, aprendiendo lo que puedes hacer... Después de seis meses deberías estar preparado. Pero, si me obligan a estar (como) en un 'camp', (un campo de refugiados) después de estos seis meses no sabré hacer nada. (SBPI-12. Hombre, Siria).

La cuestión sería, por tanto, **cómo podría ajustarse el sistema a estas dos realidades no lineales que se le imponen sin perder el principio de igualdad**, introduciendo **mecanismos que permitan flexibilizar las trayectorias individuales** a lo largo de las fases y periodos de integración del sistema, en función de las necesidades de los SBPI y de las demandas del contexto. Una cuestión, sin duda, difícil en la práctica. En esta línea, se plantean varias cuestiones:

- ¿Se pueden flexibilizar las fases, y no solo los tiempos en cada fase? ¿Deben pasar todos los SBPI por esa fase de acogida en centros o pisos?
- ¿Se puede generalizar la posibilidad de que los refugiados que lo demanden y estén en condiciones de hacerlo, pasen directamente a la segunda fase de inserción con apoyos económicos en la comunidad local, y permanezcan en ella durante más tiempo?
- ¿Se puede prolongar el tiempo de acogida en centros o pisos más allá de la horquilla de meses actual para situaciones vulnerables?
- ¿Se pueden financiar y apoyar económicamente procesos de recualificación laboral más prolongados que no impliquen la incorporación inmediata en el mercado de trabajo?
- ¿Podrían ser las fases del SAI no lineales en el tiempo?
- ¿Podrían los SBPI reservarse un periodo de tiempo de protección al que acudir en algún momento posterior para terminar su formación o acometer determinados cursos de idiomas, formación, etc.?
- ¿Se pueden combinar de forma más flexible y menos burocrática los meses que los SBPI tienen empleo con los periodos que cuentan con ayudas económicas del sistema?

En el fondo, partiendo de la experiencia de los actores y de las demandas de la realidad actual de integración, la **propuesta** consistiría en **repensar el sistema rompiendo con su excesiva linealidad o estandarización, y combinado de forma flexible tres elementos: las necesidades y desafíos de integración que tienen las personas refugiadas, los tiempos y fases de atención, y las diferentes actuaciones y actores que conforman el sistema**.

Como se ha señalado, **el SAI tiene graves problemas con dos periodos de transición claves entre las diferentes fases que lo componen:**

A ■ De la fase de acogida a la de integración.

En esta fase de transición se ponen de manifiesto **graves dificultades a la hora de encontrar trabajo y vivienda**, la cuestión principal es:

- ¿Cómo se podría suavizar dicha transición, ofreciendo un acceso más fácil y estable a ambas dimensiones centrales de la integración?

Misión imposible (encontrar vivienda). Nos encontramos todo tipo de argumentos xenófobos, racistas (...) Está siendo complicado. (...) Lo que nos exigen es un contrato, o un aval de doce meses, o una garantía de que la persona va a pagar (...) En Madrid y Barcelona es brutal. Pero, también nos cuesta encontrar vivienda en Elche. Se ha generalizado. El precio que tiene la vivienda no es para acceder: es imposible cubrir con las ayudas que tienen (...) En algunos sitios, daría de sobra si consiguen a alguien que se lo alquile. (IC13. ACTOR-SAI).

En primer lugar, se proponen medidas que suavicen el salto pronunciado entre la fase de acogida, en la que las personas refugiadas cuentan con un nivel de protección casi total, y la segunda fase de integración. Así, por ejemplo, la **propuesta** consistiría en **plantear procesos de transición graduales que pasen por el acompañamiento de la inserción residencial, para posteriormente, en un momento diferente, acometer la inserción laboral. O viceversa, comenzar con lo laboral para continuar con lo residencial.**

En concreto, en este periodo de transición, se señala la dificultad que experimentan muchas veces las personas refugiadas para encontrar vivienda en el barrio o en la ciudad donde han vivido durante el periodo de acogida. Lo que les obliga a trasladarse a otros barrios y ciudades, reiniciando muchos de los procesos de inserción y arraigo que son de carácter eminentemente local: redes sociales, distancia al trabajo, colegios, centros de salud, vecindario, etc.

Cuando terminamos los siete meses (de acogida) (...) no podemos quedarnos en la casa de Madrid y tenemos que buscar (...) en Toledo, (porque) es más barata la vida allí. Fui, he hablado con el hombre y él ha hablado con la ONG, y ahora tengo casa allí. ¡Pero mis niños estudian en Madrid! (SBPI-9. Mujer, Palestina).

Van a huir de Madrid, de Barcelona, de Sevilla, de San Sebastián. Porque saben que el tránsito de la primera a la segunda fase va a ser imposible (...) no van a encontrar vivienda (...) Claro, la gente cuando lleva nueve meses en Barcelona con los críos, ve y diles que se tienen que ir a Cardedeu o Sant Feliu. (IC16. ACTOR-SAI).

- ¿Cómo podría el SAI ayudar a la continuidad de esos procesos de arraigo locales, evitando nuevas rupturas en sus procesos de incorporación, y dando continuidad a muchos de los trabajos de intervención realizados en la primera fase?

En segundo lugar, aunque se reconoce que las organizaciones sociales realizan procesos de acompañamiento e intermediación laboral y residencial en esta fase, se señala que dichos procesos deben ser más amplios y ambiciosos. Así, se señala como **propuesta** que **el SAI genere redes de confianza y plataformas de intermediación con el tejido público, laboral y empresarial local para gestionar bolsas de vivienda social, inserciones laborales tuteladas, formaciones ligadas al tejido productivo local**, etc. En definitiva, se trata de apoyar trayectorias de inserción laboral y residencial más protegidas de los SBPI durante un tiempo más prolongado.

Sabemos que hay viviendas vacías en España. Y los bancos tienen muchas viviendas. Nosotros nos reunimos, incluso nos organizamos, establecemos sinergias con otras ONG para tener más fuerza, pero no tenemos la capacidad de cambio que puede tener un Ministerio a la hora de decir a la Sareb o a Bankia, para poner a disposición viviendas de alquiler social, si es que tampoco pedimos más. (...) Aquí sí que hace falta más voluntad (de la Administración pública). (...) Hay que meter pasta, (...) intermediar con propietarios en el mercado privado, (...) garantizar impagos (...). Aquí es donde entrarían soluciones en las que se medie de verdad, como se hacía antaño. (IC13. ACTOR-SAI).

Se señala que el problema es que sigue ausente este tipo de plataformas amplias de intermediación en el campo residencial y laboral dirigidas a colectivos vulnerables, que falta liderazgo por parte de la administración pública para promoverlas y dotarlas de recursos. En otras ocasiones, cuando se señala la existencia de este tipo de plataformas, se acusa la desconexión del SAI local y regional y sus actores respecto de las mismas. Finalmente, se señalan algunas experiencias locales en las que existen este tipo de plataformas de intermediación, así como la necesidad de ampliarlas al conjunto del Estado.

B ■ Cuando se extinguen las ayudas económicas del SAI.

El segundo momento de transición clave ocurre cuando, **extinguidas las ayudas económicas directas del sistema, las personas refugiadas deben afrontar y sostener su proceso de integración en España con sus propios medios materiales**. Un momento en el que, generalmente, los SBPI no han accedido a un trabajo regular que proporcione ingresos salariales estables, por lo que se ven obligados a acudir a las instancias locales, públicas y del tercer sector, en busca de apoyos básicos para sostener su situación en el país.

Pasan dos años (en el SAI) (...), finalizan el programa (y) el problema es que no hay trabajo. (IC4. ACTOR-SAI)

Frente a esta situación, se formulan varias **propuestas** de medidas de apoyo:

- **Prolongar las ayudas de la segunda fase más allá de los 6-9 meses** para aquellas **situaciones** en las que existan **riesgos de desestabilización socio-económica y personal grave**.

- Generar una **cuarta fase, gobernada por la administración local y regional**, en la que se **prolongue el apoyo al proceso de integración local** de las personas refugiadas, etc.
- **Profundizar en la articulación entre los actores del sistema y los recursos de integración y cohesión social universalistas** de los que disponen las administraciones locales y autonómicas y el tercer sector, de manera que se produzca una transición coordinada y apoyada, que siga impulsando con recursos generalistas la integración local de los SBPI.

Es preciso **generar una estrategia de intervención común para promover la construcción de vínculos y redes sociales diversas y significativas entre los SBPI**, elemento central de integración de los SBPI, dada la debilidad de las mismas que se ha descrito anteriormente. Muchas son las **propuestas** en este campo:

- **Trasladar a los SBPI a los territorios en los que residen sus familiares y parientes** y fomentando los procesos de reagrupación y extensión familiar.
- **Promover espacios y grupos de encuentro, aun informal, de los SBPI con sus propias comunidades y asociaciones de referencia étnico-nacionales.**
- **Establecer vías de contacto entre los SBPI y la población local**, como la participación en organizaciones y asociaciones, espacios mediados de encuentro vecinal, etc. En esta línea, sería conveniente apoyar de forma especial la figura del *mentoring* dentro del SAI.

(En el SAI) hay una dimensión que suele quedar más descuidada, que es la dimensión relacional. Y esta es una dimensión que, en nuestra entidad, es quizás la que más trabajamos: la de generar vínculos con gente, con la sociedad, de general lazos; lo que habitualmente se llama capital social (...). Al final es el capital social lo que te ayuda más, a veces, a situarte o a cubrir... o cuando tienes una necesidad, tu red de relaciones es la que te soporta más que los propios servicios, una agencia de colocación o lo que sea. Pues, al final, es más porque tienes red que te apoya y que te sostiene. (IC26. ONG-NO SAI).

En términos de **sensibilización y de integración socio-cultural**, se señala el trabajo de las organizaciones a nivel local y estatal, especialmente en el primer campo. Sin embargo, desde el propio sistema se señala la necesidad de crecer en este campo, apuntando como **propuesta principal, desarrollar una estrategia de actuación más amplia en materia de integración socio-cultural dentro del SAI**. Una estrategia gobernada por el **enfoque de la interculturalidad y la gestión de la diversidad en sociedades complejas**, que más allá del conocimiento del idioma y del medio, proporcione **espacios formales e informales de conocimiento y encuentro directo a nivel local y vecinal entre la población refugiada,**

inmigrante y nativa. Una estrategia, nuevamente, que necesariamente debe estar conectada a las actuaciones y recursos que se desarrollen en el espacio de la política de integración local.

X (Ciudad metropolitana madrileña) ha tenido siempre una mentalidad muy abierta como ciudad (...). No hay manifestaciones. Nunca. Ni comentarios, ni pintadas, ni cosas de estas que te digan comentarios racistas o xenófobos (...). Es verdad que se ha trabajado mucho. En los colegios, a nivel municipal. El ayuntamiento hablando de convivencia, apertura, inclusión. Eso se nota. (IC1. ACTOR-SAI).

En la cuestión de **formación y capacitación laboral**, la **propuesta** principal va en la línea de **agilizar e impulsar de forma efectiva los procesos de homologación de estudios y cualificaciones de los SBPI**, ya que supondría un verdadero impulso de su integración laboral. Para ello, se señala como imprescindible:

- Una **mayor coordinación entre el MEYSS y el Ministerio de Educación para agilizar y simplificar los trámites.**
- **Contar con las Universidades y las Escuelas de Formación Profesional**, a la hora de **favorecer y reconocer los procesos formativos** de los SBPI. En este sentido, se señalan experiencias de acogida y coordinación universitarias, como prácticas significativas de las que poder aprender.

Piden mucha documentación, que muchas veces no cuentan con ella y luego, aparte, es verdad que tardan. Y hay determinados estudios, como Derecho, que suponen empezar desde el principio. Es una de las quejas (...) Podemos orientar, podemos apoyar, podemos facilitar al máximo posible con traducción de documentos (...) Todo el apoyo por parte de la organización (...) Pero si desde la administración (...) les piden un papel, nosotros podemos intervenir para facilitar conseguir ese papel, pero no tenemos opción. (IC12. ACTOR-SAI)

Al tiempo, se señala la necesidad de proteger con mayor efectividad los procesos de formación y recualificación de los SBPI. Algo que, necesariamente, pasa por proporcionar una protección económica que permita realizarlos. Sin esa protección, las urgencias de la pobreza que viven les impelerían a abandonar sus posibles procesos formativos de medio y largo plazo, para apostar por trabajar en precario en lo primero que encuentren. De ahí la **propuesta de crear un fondo de becas de estudios y manutención, que, además de la financiación pública, pueda nutrirse de fondos privados.** Becas que dieran viabilidad a proyectos de formación de medio y largo plazo que, desde la precariedad de las actuales condiciones de inserción, no son viables para el conjunto del colectivo.

Es el mayor de los problemas. No es que la gente tenga un problema para el trabajo. El problema es cómo se prepara a esa gente para conseguir trabajo. Si no tienes la oportunidad de formarte para un trabajo, cómo vas a conseguirlo. Si tú quieres ser profesor, médico o ingeniero, no se puede. (SBPI-10. Hombre, Siria).

Desde el sector, se reconocen los **límites en la patente ola de solidaridad y apoyo producida en la sociedad civil española a raíz de la situación de los refugiados a la hora de articularse con el sistema de acogida**: falta de profesionalización, apoyos de corto plazo, voluntarismo en las actuaciones, etc. En este sentido, la **propuesta** que se formula desde el sector señala que, aunque la política de acogida y la de integración deben ser impulsadas y sostenidas con fondos públicos, comunes, es necesario **diseñar un marco y una estrategia de colaboración entre las políticas públicas de acogida e integración y las iniciativas solidarias de la sociedad civil, que determine bajo qué modelos y pautas la iniciativa civil puede articularse de forma positiva con el SAI**. En esta línea, se cita usualmente el modelo canadiense como un posible espejo en el que mirarse.

Las que acaban de llegar, se dedican a salvar refugiados, y no se trata de eso. Se trata de trabajar con refugiados, no de salvar refugiados. Entonces, está habiendo problemas. Y yo puedo decir, "Y los que va a haber". La idea no es "Ponga un refugiado en su vida" (...) Me temo. Esta es mi teoría porque hay que estar preparado para trabajar con cualquier población. Y con esta, hay que estar preparado. Tienes que saber que un día bien, pero que, al día siguiente va a salir todo el malestar. Va a salir todo el descontento, el sentimiento de injusticia de por qué me ha pasado esto a mí. Es lógico (...) Ya empiezan a llegar llamadas de gente que lo ha hecho con muy buena voluntad, pero sin preparación. Es muy complicado. (IC1. ACTOR-SAI).

La **excesiva burocratización de los diferentes procedimientos del SAI** se señala, igualmente, como una falla persistente del sistema. Así, por ejemplo, se señala la dificultad que tienen las personas refugiadas y las organizaciones sociales a la hora de acceder, renovar y justificar las ayudas de manutención y alquiler, y las propias organizaciones a la hora de justificar las subvenciones y sus proyectos de intervención. Un proceso costoso que termina entorpeciendo la vida diaria y las oportunidades de integración de los SPI, y en el caso de las organizaciones, consumiendo un tiempo de trabajo limitado, que termina restándose del tiempo de intervención y apoyo. En este sentido, subrayando la necesidad de garantizar el control y la supervisión de la financiación pública, la **propuesta** que se realiza reclama **nuevos modelos de control de las ayudas, más flexibles, que den una mayor autonomía a las organizaciones y a las propias personas refugiadas**. Una demanda que apunta directamente al Ministerio de Hacienda, y a la necesidad de una mayor coordinación interministerial.

Las medicinas (...) la última vez me pidieron la receta. Yo la había tirado. Tenía la factura. Y ahora necesitaba la receta, (aunque) siempre (había sido) sin receta. Para el alquiler, a veces solo el recibo del banco al ingresar el dinero. La última vez me dijeron que necesitaba la firma del dueño. Cada vez ellos quieren una cosa diferente. (...) Esta factura no vale, esta sí. Necesitas sello. Por ejemplo, CEAR necesita sólo ticket. ACCEM quiere factura con sello. Cruz Roja no lo sé. Cada oficina trabaja distinta. Yo compro (...) Antes solo me pedían la factura, ahora la factura con el ticket. Cada vez trabajan diferente. (SBPI-25. Hombre, Siria).

Se podría mejorar mucho la intervención que se hace con ellos porque el personal técnico que estamos trabajando en estos proyectos llevamos demasiada carga burocrática que requieren los programas para justificar el dinero al Ministerio y para justificar las acciones al Ministerio. Dedicamos gran parte de nuestro esfuerzo y nuestra jornada laboral a papeles, en lugar de a las personas. Sí, todo este esfuerzo, se lo dedico a las personas, podría acompañarlas mucho más en el día a día y pienso que mejoraría mucho el tema. Si, en vez de ser administrativa, fuese trabajadora social. Eso es lo primero que cambiaría. (IC10. ACTOR-SAI).

La falta de estudios y de procesos de evaluación es señalada por los expertos como una falla sistemática del SAI español. Una ausencia que se traduce en una cierta ceguera acerca de la situación y necesidades de los SBPI y, especialmente, acerca del impacto del sistema sobre sus trayectorias de integración. En este sentido, se formula persistentemente como **propuesta**, la necesidad de **evaluar esta política pública a través de diferentes medios**:

- **Investigación sobre la realidad de integración de los SBPI**, cuyos datos resultantes permitan **modificar estratégicamente el sistema**.
- **Procesos oficiales de registro y observación** que permitan conocer el **impacto del SAI sobre las trayectorias de integración**, etc.

En dicha evaluación se considera imprescindible contar con la participación de los propios SBPI: no solo a la hora de canalizar opiniones y sugerencias cuando están dentro del sistema, sino también a la hora de evaluarlos en conjunto cuando ya están fuera del mismo.

La falta de coordinación interna y externa es apuntada como una debilidad constante del SAI. Una falta de coordinación que se despliega en diferentes ámbitos y niveles:

En primer lugar, se apunta un **déficit de articulación y coordinación entre los diferentes actores que trabajan dentro del sistema, especialmente en los niveles local y regional**. Una falta de articulación que podría estar incidiendo en la calidad de la intervención ya que, por ejemplo, se duplican esfuerzos o intervenciones y, sobre todo, no permite incrementar la escala de las intervenciones locales, desarrollando dispositivos y programas comunes.

En este sentido, la **propuesta** que se recomienda **desde el propio SAI** apunta a lograr una **mayor coordinación y articulación común en los niveles local y regional**, con el fin de **mejorar el impacto positivo de los programas de acogida e integración**. Para ello, es preciso crear estructuras de coordinación, y que estas sean demandadas desde la Administración como principal garante y líder de dicha política pública.

En segundo lugar, se señala la necesidad que tiene el SAI de coordinarse con los servicios públicos y organizaciones sociales locales que trabajan en materia de integración y cohesión social en **dos momentos específicos: cuando se inicia la segunda fase y cuando finalizan**

las ayudas económicas directas, produciéndose de hecho el trasvase de la atención a los actores locales.

Se propone, igualmente, la creación de **estructuras de coordinación e interlocución flexibles**, en las que los actores públicos y del tercer sector locales y regionales puedan estar presentes en el seguimiento de los casos y en el diseño de la intervención. Particularmente, se apunta la necesidad de profundizar en la articulación entre las administraciones locales, autonómicas y estatal. En definitiva, **más allá de la cuestión competencial, se señala que la integración es un proceso local y que, en este sentido, todas las administraciones deben estar concernidas en el proceso desde que se inicia en sus circunscripciones.**

En tercer lugar, se apunta la necesidad de una mayor coordinación entre los diferentes ministerios que participan en los procesos de integración de los SBPI. En este caso, se destaca la **necesidad de mayor articulación e interlocución entre los programas que lleva a cabo el MEYSS y las actuaciones que realiza el Ministerio del Interior**, especialmente en el campo de las solicitudes de asilo, y el acceso a protección internacional.

Además, creo que hay un problema básico del que no se habla mucho. En el sistema intervienen dos ministerios y están dándose la espalda continuamente. Si coordinaran las acciones, entonces el programa de acogida sería más eficiente porque habría un drenaje de los casos de asilo, rápido y eficiente. (IC7. ACTOR-SAI)

En cuarto lugar, lo que pone de relieve la investigación es **la necesidad de una mayor articulación entre el sistema de acogida de SBPI y las políticas de integración social estatal, autonómicas y locales.** Una articulación que impulse las trayectorias de integración de los SBPI dentro y más allá de los meses de acogida en el sistema, que ordene e integre los roles de los diferentes actores que trabajan en la integración de los refugiados en las diferentes etapas y momentos de actuación, y que genere estructuras de decisión y coordinación donde gestionar estratégicamente los diferentes proyectos y programas que se desarrollan, especialmente a nivel local.

La investigación ha puesto de manifiesto, de nuevo, algunas de las deficiencias del modelo de protección internacional en España, **deficiencias que tienen un impacto negativo sobre los procesos de acogida e integración social de los refugiados.**

Tradicionalmente se ha señalado la falta de financiación y capacidad instalada del sistema como una de sus debilidades claves. Lo cierto, sin embargo, es que, desde el segundo semestre del año 2015, **el SAI crece en dotación presupuestaria** y, como resultado de ello, han aumentado el personal, los recursos y las plazas de acogida. No obstante, persisten otros **problemas**: la principal dificultad señalada por los expertos en este campo tiene que ver con un **modelo de financiación basado en subvenciones anuales que introduce mucha inestabilidad en las ONG**, que son las que, principalmente, desarrollan la tarea en este momento. De este modo, la **propuesta** que se formula va en el sentido de **desarrollar un modelo**

de financiación más estable, que permita desarrollar un modelo de intervención y unas relaciones institucionales y laborales más constantes y de mayor alcance, que redundarían positivamente en los procesos de integración de las personas refugiadas en España.

También se señala como **problema** la **indefinición legal del sistema**, que se plasma en la **falta del reglamento que desarrolle la Ley de asilo del año 2009**, concretando y especificando los procedimientos a seguir en el sistema de acogida en el marco actual de las directivas europeas. En este sentido, muchos expertos señalan que, actualmente, el SAI y sus procedimientos de gestión avanzan con buena voluntad, aunque a tientos, a través de un manual de gestión del MEYSS que se va actualizando y cambiando sobre la marcha. La **propuesta** que se formula en esta línea apunta al **desarrollo de un marco reglamentario que recoja formalmente la política de acogida e integración, sus límites y obligaciones**, reduciendo la incertidumbre e indefinición que en ocasiones existe dentro del sistema.

De forma recurrente, se señalan como **problemáticas** las persistentes **demoras y obstáculos administrativos y burocráticos relacionados con la tramitación de las solicitudes de protección internacional**: retrasos en la **formalización de solicitudes** y en el **acceso al SAI**; demoras en la **renovación de tarjetas rojas** y en el **acceso al permiso de trabajo**; retrasos y dificultades en los procesos de **reagrupación familiar**; retrasos y demoras persistentes, más allá de los 6-9 meses, en la **resolución de los expedientes**, sobre todo en los casos en los que la Oficina de Asilo y Refugio entiende que la situación del país de origen es coyuntural o incierta; y finalmente la existencia de una **alta tasa de rechazo** de solicitudes de asilo en España en los últimos años, si la comparamos con la media de la UE, u otros países europeos.

Se apunta que, aunque se trata de un procedimiento gobernado fundamentalmente por el Ministerio del Interior, estas demoras y obstáculos administrativos tienen claros efectos sobre las trayectorias de integración de los refugiados: introducen incertidumbre en los proyectos personales y familiares de los SBPI, que tienden a “congelarse” a la espera de la respuesta; incertidumbre con los contratos de empleo y de alquiler, pendientes de si la resolución los dejará con o sin efecto; demoras y retrasos con los procesos de reagrupación o extensión familiar, etc. Por todo ello, la **propuesta** que se formula desde el sector insta a **cumplir con los plazos de respuesta, reduciendo la tasa de rechazos a niveles similares al resto de la UE**.

Se señala que todos estos elementos o fallas comentadas apuntan, más bien, al **problema de fondo** de la **indefinición política que existe en España sobre el sistema de protección internacional, en general, y sobre el SAI, en particular**. Indefinición, o ausencia de modelo, que provoca un **sistema ambiguo y de baja intensidad, solo alimentado en tiempos de crisis**. La mencionada indefinición del modelo parece estar fundada en los **temores a los posibles costes políticos y económicos de la atención a refugiados, y en una mirada restrictiva sobre los flujos migratorios**, que estima que un modelo claro y bien construido de protección y acogida se convertiría en un factor de atracción de potenciales solicitantes. De esta forma, las lógicas de protección internacional y de acogida e integración chocan con la lógica de la minimización de costes económicos o políticos, o con una visión política sobre

las migraciones fundamentalmente restrictiva, que entiende que la protección internacional es principalmente una vía de acceso de “migrantes” al territorio nacional. Por consiguiente, **se subordinan las políticas de protección internacional, con la acogida e integración que conllevan, al control restrictivo de movimientos migratorios.**

La **propuesta** de muchos expertos del SAI reclama, en este sentido, una **mayor claridad del modelo que rompa con las zonas de ambigüedad y que aclare el compromiso, el alcance, y la articulación del sistema de protección, en general, y del SAI, en particular.** Alcanzada dicha claridad se puede abordar la cuestión sobre los límites que debe tener el sistema. En términos de acogida e integración, la definición del modelo ayudaría a construir, evaluar y renovar una política pública, dotándola de los instrumentos que permitirían mejorar las condiciones de integración de los refugiados, lo que, sin duda, es una ganancia para los propios SBPI y sus propias comunidades de acogida.

Finalmente, se señala la necesidad de **atender y mejorar la situación de aquellas personas solicitantes de asilo cuyas solicitudes han sido rechazadas**, generalmente, después de llevar un tiempo significativo en España, a veces, hasta tres años.

El rechazo de la solicitud se traduce en la pérdida del permiso de residencia y trabajo y la orden ejecutiva de expulsión. Supone la **fractura de las trayectorias de integración**, tras meses o años de incorporación a la sociedad española: pérdida de los contratos de empleo y alquiler, pérdida de ayudas sociales, desestabilización de los proyectos personales y familiares, etc. Tal situación implica la **minusvaloración de todo el esfuerzo e inversión realizado anteriormente con el fin de impulsar su integración.** Ante esta situación, **muchos SPI que proceden de países cuyas solicitudes son descartadas habitualmente apuestan por la vía del arraigo a los tres años como vía principal de permanencia en España.**

Con el fin de luchar contra estas situaciones, se formulan dos propuestas:

- **Revisar los procedimientos de asilo**, con el fin de alcanzar unas **tasas de aceptación semejantes a las de la UE.**
- **Ofrecer vías alternativas para la regularización e integración social de las personas solicitantes de asilo rechazadas:** personas migrantes, generalmente forzadas, que suelen llevar años de inserción en el país, y para las que el retorno no suele suponer una alternativa viable.

CIERRE DE ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES

En definitiva:

La investigación ha puesto de manifiesto la necesidad de reformular el actual programa de acogida e integración social, de acuerdo con las directivas europeas y con las necesidades de la propia población. Una reforma que no se limita al aspecto presupuestario, sino que, sobre todo, aborda una serie de cuestiones estratégicas en el sistema: mayor participación de las administraciones y las organizaciones locales y regionales, mayor soporte en las fases posteriores a las de primera acogida, mayor flexibilidad, mayor desarrollo de los itinerarios individuales, fomento de redes sociales, mayor coordinación con los recursos de integración social locales, política de investigación y evaluación, etc. Reforma que bien podría ser activada desde el MEYSS y su Secretaría General de Inmigración y Emigración, a través del desarrollo de una estrategia nacional de acogida e integración de refugiados que concite y reúna en torno a la elaboración de un documento de propuesta a todos los sectores implicados.

Se subraya algo que parece evidente: la necesidad de conectar el actual SAI de personas que solicitan protección internacional con los programas, recursos y organizaciones que trabajan en el campo de la integración social, potenciando los procesos de inserción de medio y largo plazo de las personas refugiadas en la sociedad española. Una propuesta que pasa, necesariamente, por la voluntad de reactivar e impulsar una nueva agenda y un nuevo ciclo de actuación en materia de políticas de integración social en España, basada en tres elementos centrales: la cohesión social, la gestión de la diversidad y la transversalidad y universalidad de las actuaciones. Una agenda de integración, no obstante, que ha sido marginal durante los años de crisis económica por la pérdida de importancia política del tema, y la disminución de fondos públicos. Sin embargo, debido al ascenso de posiciones y propuestas populistas, xenófobas, restrictivas y *asimilacionistas* en Europa en los últimos años, ciertamente, estos no parecen los mejores tiempos para impulsar esta agenda amplia de protección internacional, acogida e integración social.

Yo creo que se están haciendo las cosas a medias. Que se están dando soluciones para poner parches. Que sí, que son familias que, durante muy poco tiempo, un año y medio o dos años, tienen un apoyo, pero que luego no se está trabajando en la integración. ¿Cómo quedan las familias después de recibir las famosas ayudas de la segunda fase? (...) No se está trabajando (...) no se trabaja la integración, es más poner parches. Es, más, una solución temporal y cuando pase el tiempo nos daremos cuenta. (IC11. ACTOR-SAI)

■ 4 ■

Recomendaciones

1. Reformar el sistema de distribución de plazas y solicitantes de protección durante la fase de acogida, de manera que se privilegien como criterios de distribución territorial aquellos que más ayudan a la integración de la población refugiada: presencia de redes familiares, comunidad de referencia, dinamismo del mercado de trabajo, etc.
2. Repensar el sistema rompiendo con su excesiva linealidad o estandarización, y combinando tres elementos con flexibilidad: las necesidades y desafíos de integración que tienen las personas refugiadas, los tiempos y fases de atención, y las diferentes actuaciones y actores que conforman el sistema.
3. Apoyar y reforzar los procesos de transición de la población refugiada: en primer lugar, entre las plazas de acogida (1ª fase) y la vida autónoma (2ª fase), y en segundo lugar, cuando finalizan las ayudas económicas de la segunda fase y se incorporan sin apoyos directos del SAI a la comunidad local.
 - a. Plantear procesos de transición graduales en segunda fase que pasen por el acompañamiento de la inserción residencial, para posteriormente, en un momento diferente, acometer la inserción laboral. O viceversa, comenzar con lo laboral para continuar con lo residencial.
 - b. Que el propio SAI genere e impulse redes de confianza o plataformas de intermediación con el tejido público, laboral y empresarial local para desarrollar y gestionar bolsas de vivienda social, inserciones laborales tuteladas, formaciones ligadas al tejido productivo local, etc.
 - c. Prolongar las ayudas económicas de la segunda fase más allá de los 6-9 meses para aquellas situaciones en las que existan riesgos de desestabilización socio-económica y personal grave.
 - d. Generar una cuarta fase de integración, gobernada por la administración local y regional.
 - e. Profundizar en la articulación local entre los actores del SAI y los recursos de integración y cohesión social universalistas con los que cuentan las administraciones locales y autonómicas y el tercer sector.

4. Potenciar las redes sociales de la población refugiada mediante programas específicos y el impulso de espacios formales e informales de encuentro directo, a nivel local y vecinal, entre dicha población y la población inmigrante y nativa. Promover el encuentro, la creación de vínculos, la convivencia intercultural y la participación en organizaciones y asociaciones.
5. Fomentar y acelerar los procesos de reagrupación y extensión familiar
6. Agilizar e impulsar de forma efectiva los procesos de homologación de estudios y cualificaciones de los SBPI: aumentando la coordinación entre el MEYSS y el Ministerio de Educación para agilizar y simplificar los trámites, y contando con las Universidades y las Escuelas de Formación Profesional.
7. Proteger las trayectorias educativas de la población refugiada mediante la creación de un fondo de becas de estudios y manutención específico, que, además de la financiación pública, pueda nutrirse de fondos privados.
8. Diseñar un marco y una estrategia de colaboración entre las políticas públicas de acogida e integración y las iniciativas solidarias de la sociedad civil, que determine bajo qué modelos y pautas la iniciativa civil puede articularse de forma positiva con el Sistema de Acogida e Integración.
9. Nuevos modelos de control de las ayudas económicas, más flexibles, que den una mayor autonomía a las organizaciones y a las propias personas refugiadas.
10. Evaluar la política pública de acogida e integración de personas refugiadas a través de una investigación sobre la realidad de integración de los SBPI, así como de procesos oficiales de registro y observación que permitan conocer el impacto del SAI sobre las trayectorias de integración.
11. Mayor articulación entre los actores del sistema de acogida, y entre estos y las políticas de cohesión e integración social estatal, autonómicas y locales, con el fin de impulsar las trayectorias de integración de los refugiados dentro y fuera del Sistema de Acogida.
12. Generar estructuras de decisión y coordinación locales, autonómicas y estatales en las que gestionar estratégicamente la coordinación y articulación de los diferentes programas y actores que participan en la integración social de la población refugiada.
13. Mejorar la articulación e interlocución entre los programas que lleva a cabo el MEYSS y las actuaciones que realiza el Ministerio del Interior.

14. Desarrollar un modelo de financiación más estable de las ONG colaboradoras del sistema, que permita desarrollar un modelo de intervención y unas relaciones institucionales y laborales más constantes y de mayor alcance.
15. Desarrollar un marco reglamentario que recoja formalmente la política de acogida e integración en España, sus límites y obligaciones.
16. Revisar los procedimientos de asilo, con el fin de cumplir con los plazos legales y alcanzar unas tasas de aceptación semejantes a las de la UE.
17. Ofrecer vías alternativas para la regularización e integración social de las personas solicitantes de asilo rechazadas por el sistema de protección internacional.
18. Y de forma general, la necesidad de impulsar un proceso participado de reforma del Sistema de Acogida a refugiados en España, que se concrete en una estrategia pública y común de actuación en este campo. Una estrategia que debería estar ligada a la reactivación de unas políticas de integración social en España, cuyos principios motores sean la cohesión social y la gestión de la diversidad.

¿ACOGER SIN IN

EL SISTEMA DE ACOG
LAS CONDICIONES DE
DE PERSONAS SOLIC
BENEFICIARIAS DE P
INTERNACIONAL EN E

INTEGRAR?

VIDA Y
INTEGRACIÓN
MIGRANTES Y
PROTECCIÓN
ESPAÑA





SJM servicio jesuita a migrantes

UNIVERSIDAD ICAI PONTIFICIA
COMILLAS
MADRID
CÁTEDRA DE REFUGIADOS Y
MIGRANTES FORZOSOS

Deusto
Instituto de Derechos Humanos
Pedro Arrupe Human Rights Institute
Giza Eskubideen Institutua

HOSPITALIDAD.ES

Servicio Jesuita a Migrantes
Email: info@sjme.org
Tel.: 917 335 449 - 944 465 992
(preguntar por el coordinador del SJM)
Domicilio social: Avda. de la Moncloa 6, 28003, Madrid.

Instituto Universitario de Estudios Sobre Migraciones
Email: migraciones@comillas.edu
Tel.: 915 422 800
Domicilio social: Alberto Aguilera 23, 28015, Madrid.

Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe
Email: derechos.humanos@deusto.es
Tel.: 944 139 102
Domicilio social: Avenida de las Universidades 24, 48007, Bilbao.