



Revista CIDOB d'Afers Internacionals

ISSN: 1133-6595

ISSN: 2013-035X

publicaciones@cidob.org

Barcelona Centre for International Affairs

España

Pumares, Pablo; Ríos-Marín, Alexandra M^a; López-Mora, Clara
La irrupción de la COVID-19 en el sistema de asilo en España: Almería como caso de estudio
Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núm. 129, 2021, Octubre-Diciembre, pp. 203-226
Barcelona Centre for International Affairs
España

DOI: <https://doi.org/10.24241/rcai.2021.129.3.203>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=695776703011>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

La irrupción de la COVID-19 en el sistema de asilo en España: Almería como caso de estudio

The irruption of COVID-19 in the Spanish asylum system: Almería as a case study

Pablo Pumares, Alexandra M^a Ríos-Marín y Clara López-Mora*

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

Resumen: La pandemia de la COVID-19 ha alterado el proceso de adquisición de autonomía de las personas solicitantes de asilo en España que se encuentran en el Sistema Nacional de Acogida e Integración de Personas Solicitantes y Beneficiarias de Protección Internacional (SAISAR). Al respecto, este artículo analiza cómo han repercutido las medidas COVID-19 y los cambios de estrategia política desde la perspectiva de los profesionales que trabajan con las personas refugiadas. A partir de un trabajo de campo en Almería, se constatan sus efectos negativos sobre los servicios del programa de acogida específico a causa, principalmente, de dificultades en la comunicación, la brecha digital, los lentos procesos administrativos y las estancias prolongadas en fases previas, a lo que se ha unido una aceleración de las resoluciones, mayoritariamente negativas, que ha dejado de golpe a muchos solicitantes de asilo fuera del sistema.

Palabras clave: España, Almería, acogida, brecha digital, COVID-19, discriminación, protección internacional, refugiados

Abstract: The COVID-19 pandemic has affected the process of acquiring autonomy for asylum seekers in Spain who are in the Reception System for Applicants and Beneficiaries of International Protection (SAISAR). This article analyses the impact of the COVID-19 measures and the changes in political strategy from the perspective of professionals who work with refugees. The negative effects on services of the specific reception programme are determined based on fieldwork from Almería. Mainly, they are the result of communication issues, the digital divide, slow administrative processes and prolonged stays in prior stages, added to which is an acceleration of decisions – mostly negative – which has left many asylum seekers outside the system.

Key words: Spain, Almería, reception, digital divide, COVID-19, discrimination, international protection, refugees

* **Pablo Pumares**, director e investigador, Centro para el Estudio de las Migraciones y las Relaciones Interculturales (CEMyRI), Universidad de Almería (UAL) (ppumares@ual.es). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7675-5480>; **Alexandra M^a Ríos-Marín**, investigadora, CEMyRI, UAL (alexrios@ual.es). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5937-1530>; **Clara López-Mora**, investigadora, CEMyRI, UAL. (lopezmo@ual.es). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1925-9939>.

Este artículo forma parte de la investigación: «La integración de los refugiados. Un análisis de modelos de acogida, relaciones intergrupales y procesos de aculturación». INTEG-RE. Proyectos de I+D en el marco del Programa Operativo FEDER Andalucía (2014-2020). Universidad de Almería, España.

España ha sido un país con poca tradición de recibir flujos significativos de refugiados. La ausencia de grandes conflictos próximos, junto con altas tasas de denegación y que las facilidades y oportunidades que se brindan a las personas que solicitan asilo han sido menos ventajosas que las ofrecidas por otros países desarrollados habían dejado al país como un destino marginal. Sin embargo, en los últimos años esto ha cambiado, al experimentar un crecimiento exponencial del número de solicitantes de asilo, sin precedentes en la historia reciente de España, que alcanzó un pico máximo en 2019, con 117.8115 solicitudes, según Eurostat. Esta situación ya había empezado a crear grandes dificultades en el sistema de asilo español, que estaba muy lejos de estar preparado para ello, con el notable aumento que se produjo en 2015 y 2016, a raíz de la llamada crisis de los refugiados en el Mediterráneo, que conllevó pasar de algo más de 5.000 solicitudes a unas 15.000 (Iglesias *et al.*, 2016). A partir de 2017, contra todo pronóstico, mientras que en la mayoría de los países europeos las cifras comenzaron a decaer, en España continuaron incrementándose de forma exponencial hasta 2019, año en el que se recibieron 21 veces más solicitudes en comparación con 2014. Todo ello no ha hecho más que poner en evidencia las carencias de las políticas migratorias y de asilo a nivel español (Arango *et al.*, 2020).

En este contexto, ya de por sí tensionado, en marzo de 2020 irrumpió la pandemia de la COVID-19, con restricciones y condicionantes asociados a la movilidad. Unas restricciones que han actuado a diferentes escalas –desde las globales con la limitación de los vuelos internacionales, hasta las más cotidianas, cuya máxima expresión vino dada por el confinamiento– y que han tenido consecuencias sobre los flujos de llegadas de refugiados y han afectado a todos los procesos de inserción puestos en marcha en España desde el Sistema Nacional de Acogida e Integración de Personas Solicitantes y Beneficiarias de Protección Internacional (SAISAR). Ante esta situación, que hace saltar las costuras del sistema, la Administración ha intentado adaptarse actualizando continuamente su normativa de gestión e incluso modificando su estrategia política.

Este artículo analiza las repercusiones que la irrupción de la COVID-19 ha tenido sobre la atención a las personas refugiadas en España, tanto desde el punto de vista del trabajo de las instituciones que desarrollan el SAISAR como, en menor medida, desde la perspectiva numérica y de procedencia de la población refugiada, en un contexto en el que se han producido además cambios normativos relevantes.

La coincidencia de ambos aspectos ha condicionado radicalmente la atención a las personas solicitantes de asilo y a sus posibilidades de integración. Por ello, se dedica un epígrafe a la organización previa del sistema de acogida, a fin de analizar después cómo la COVID-19 ha afectado tanto a los flujos como a la atención ofrecida en cada una de las fases del proceso de acogida, ya que se ha sufrido de manera diferente según el modelo residencial de acogida. Asimismo, se examina la lógica subyacente al cambio de orientación normativo y cómo este incide sobre las perspectivas de las personas solicitantes de asilo. Además, se muestra cómo la pandemia ha tenido un efecto demoledor sobre los programas de actuación del sistema de acogida, especialmente sobre el modelo descentralizado, aunque no tanto sobre los flujos de nuevos solicitantes. Por su parte, la suspensión de procedimientos durante el confinamiento (marzo-junio de 2020), al tiempo que se aceleraban las resoluciones, provocó una salida masiva de personas del sistema que se dejó sentir, de manera abrupta, en otoño de 2020 y principios de 2021.

El trabajo de campo se realizó en la provincia de Almería, a partir de entrevistas a personal técnico del sistema de acogida. El caso de Almería, aunque tiene sus peculiaridades, es ilustrativo de la mayoría de los procesos y situaciones que tienen que afrontar los solicitantes de asilo en España. Esta provincia cuenta con diferentes dispositivos, distribuidos por todo el territorio, que son gestionados principalmente por la Cruz Roja y la Fundación Cepaim. Regidas ambas por los principios comunes del SAISAR y las directrices estatales, siguen sin embargo modelos diferentes en cuanto a la estructura de los centros. Cruz Roja, por ejemplo, cuenta con un único gran centro ubicado en Roquetas de Mar, donde las unidades de vivienda y los profesionales de asistencia se localizan en el mismo edificio. Por su parte, la Fundación Cepaim sigue un modelo descentralizado, con dispositivos constituidos por pisos o dúplex con capacidad de tres a ocho personas distribuidos por diferentes localidades de la provincia. La gestión de estos dispositivos, así como los servicios de apoyo, se realizan desde cuatro oficinas situadas en los núcleos urbanos de Almería, El Ejido, Roquetas de Mar y en el pueblo de San Isidro (pedanía de Níjar de cerca de 7.000 habitantes). La opción por un modelo u otro no siempre es una decisión voluntaria de la organización, sino que corresponde con frecuencia a las posibilidades existentes en cada momento y lugar concretos. En cualquier caso, la gran mayoría de las organizaciones que desarrollan el SAISAR en España tienen instalaciones de uno de estos dos tipos, por lo que los diferentes problemas y ventajas encontrados en cada uno de ellos se pueden hacer extensibles, en buena medida, al conjunto de organi-

España ha sido un país con poca tradición de recibir flujos significativos de refugiados. Sin embargo, en los últimos años esto ha cambiado, al experimentar un crecimiento exponencial del número de solicitantes de asilo, sin precedentes en la historia reciente de este país.

zaciones en España. Las principales particularidades del caso almeriense derivan de su mercado de trabajo, en el que el sector agrícola tiene un peso decisivo.

Aproximación metodológica: entrevistas a los profesionales del asilo

Para realizar la investigación, se utilizó un enfoque cualitativo con información obtenida de 18 entrevistas en profundidad (una de ellas grupal) con profesionales que trabajan en las entidades sociales Fundación Cepaim y Cruz Roja en el SAISAR, en la provincia de Almería. Asimismo, se tuvieron en cuenta los resultados del seminario ReCULM sobre refugiados¹ y se llevó a cabo un análisis documental de fuentes institucionales responsables de los programas de acogida a nivel europeo –la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, por sus siglas en inglés)– y nacional –el Ministerio del Interior y el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM)–.

Teniendo en cuenta que el programa SAISAR se empezó a implementar durante el año 2017 en la provincia de Almería, los criterios de selección de las personas participantes fueron: a) tener al menos un año de experiencia dentro del programa; y b) según la función que desempeñaban dentro del equipo de intervención de la entidad, con objeto de recoger la opinión de los distintos grupos de profesionales implicados. En un primer momento se entrevistó a las personas que ostentaban un papel de coordinación dentro del programa y, posteriormente, a trabajadores de los siguientes grupos: trabajo social (6), psicología (4), derecho (2), educación social (1), mediación intercultural (1), técnica de acogida (1), formadora (1), técnica de inserción sociolaboral (1) y experta en migraciones y refugio (1). Participaron 14 mujeres y 4 hombres, con edades comprendidas entre los 30 y 57 años. En cuanto al origen de las personas participantes, 16 eran autóctonas y 2 inmigrantes (de Ucrania y Siria).

La realización de las entrevistas se llevó a cabo en dos momentos significativos marcados también por la irrupción de la COVID-19. La entrevista grupal fue realizada presencialmente en la Cruz Roja antes de la irrupción de la COVID-19 y, posteriormente, las 17 entrevistas individuales, a través de la plataforma

1. Seminario ReCULM España «Trabajando con refugiados: principios, habilidades y perspectivas», organizado en 2018 por el Centro de Estudio de las Migraciones y las Relaciones Interculturales (CEMyRI) de la Universidad de Almería en el marco del proyecto Erasmus+ «A VET course for Cultural Mediators to address the refugee crisis' skills needs»..

Blackboard Collaborate de la Universidad de Almería, se desarrollaron por videollamada. Todas las entrevistas fueron grabadas, transcritas y analizadas utilizando el *software* de análisis de datos cualitativo NVivo.

Las categorías de análisis que estructuraron el guion de las entrevistas fueron: a) las características generales del SAISAR en la provincia y en cada una de las modalidades residenciales en las entidades sociales; b) el objetivo de las fases, su duración y actividades que se llevaban a cabo; c) diferentes perfiles de las personas solicitantes de asilo (véase la tabla 1), y d) la sociedad de acogida y el contexto social –entorno y relaciones intergrupales–. De manera adicional y motivados por la situación de pandemia que estaba afectando el desarrollo de la investigación, se introdujo la pregunta: *¿Cuál ha sido el impacto de la situación de la pandemia en el programa y cómo ha respondido el equipo?*, que se aplicó en las 17 entrevistas realizadas una vez decretado el estado de alarma en marzo de 2020.

Tabla 1. Características generales del SAISAR según el territorio (provincia de Almería)

Municipio	Entidad responsable	Nº Plazas	Perfiles acogidos	Países de origen
Almería	Fundación Cepaim	18	Familias	Colombia, Venezuela, El Salvador, Palestina, Rusia, Siria, Ucrania, Marruecos y Argelia
El Ejido	Fundación Cepaim	37	Familias Hombres	Colombia, Venezuela, El Salvador, Honduras, Georgia, Egipto, Palestina, Rusia, Sáhara Occidental
Níjar	Fundación Cepaim	30	Familias Hombres Mujeres	Colombia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Venezuela, Perú, Malí, Guinea, Camerún, Ghana Marruecos, Argelia, Siria
Roquetas de Mar	Fundación Cepaim	70	Familias	Colombia, Venezuela, El Salvador, Ucrania, Guinea, Camerún
	Cruz Roja	54	Familias Hombres Mujeres	Colombia, Venezuela, El Salvador, Honduras, Ucrania, Marruecos, Argelia

Fuente: Elaboración propia.

Los datos estadísticos de solicitantes de asilo, por su parte, se extrajeron de Eurostat, con objeto de poner en relación la evolución del número de solicitantes y su composición con relación a los solicitantes que recibe la Unión Europea (UE). Las resoluciones, en cambio, se obtuvieron del Ministerio del Interior.

El programa SAISAR y los problemas que arrastraba

Como ya se ha señalado anteriormente, España cuenta con un programa de acogida específico denominado Sistema Nacional de Acogida e Integración de Personas Solicitantes y Beneficiarias de Protección Internacional (SAISAR), que se desarrolla a través de una red nacional de dispositivos de acogida, proyectos y actuaciones destinados a las personas solicitantes de asilo cuando carecen de recursos económicos. El desarrollo de este programa corresponde al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a través de la Secretaría de Estado de Migraciones (Real Decreto 1114/2020). Se calcula que en torno a un 30% de los solicitantes de asilo requieren acceso a este programa (Real Decreto 1114/2020), el cual se regula principalmente por dos normativas: una europea (Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013), en la que se establecen los acuerdos comunes para la atención a solicitantes de asilo en el marco de la UE, y otra estatal (Ley 12/2009, de 30 de octubre), reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. Sin embargo, según Faggiani (2020: 2-3), toda esta normativa ha dado lugar a un «marco jurídico débil que no ha sido capaz de resistir y dar una respuesta adecuada a los desafíos de los últimos años», ya que su aplicación se hace bajo un «sistema asimétrico que cuenta con distintos regímenes, que dependen del Estado y del tipo de obligaciones jurídicas contraídas». Por lo tanto, no existe un reglamento específico con base jurídica que permita aplicar correctamente este marco normativo/legal, por lo que se está haciendo uso de manuales de instrucción desarrollados por la Secretaría General de Inmigración y Emigración que son modificados continuamente en función de las necesidades del programa, lo que genera inseguridad jurídica (Iglesias *et al.*, 2018). Ello no solo afecta al día a día de las entidades, sino también a la globalidad del sistema (Faggianni, 2020). Pasetti y Sánchez-Montijano (2019: 10-11) apuntan que «el sistema ha mantenido en el tiempo algunos rasgos distintivos. El primero de ellos concierne a la centralidad de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR, Ministerio del Interior) en materia de procedimiento para otorgar la protección internacional, por un lado,

y de la Dirección General de Migraciones (MISSM) en cuanto al diseño, gestión y financiación del sistema, por el otro». Esto trae como consecuencia una falta de homogeneidad, que se manifiesta en el papel clave de las entidades del tercer sector en la implantación de los servicios de acogida e integración (Seminario ReCULM, 2018).

El incremento continuado de solicitudes de asilo en España ha desbordado la capacidad asistencial del programa, que no consigue dar asistencia al total de personas que necesitan ser incorporadas al SAISAR, a pesar del esfuerzo realizado para aumentar las plazas de acogida, que pasaron de 930 en septiembre de 2015 a 4.300 en enero de 2017 (Iglesias *et al.*, 2018) y a 10.688 a julio de 2019 (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2019). De ellas, solo 430 son de titularidad pública, cifra que no ha variado en este período; teniendo en cuenta, además, que el ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, José Luis Escrivá (2020), apostaba por reforzar la gestión pública hasta alcanzar un tercio de los dispositivos, al mismo tiempo que reconocía que cerca de 8.000 personas se encontraban todavía en lista de espera.

En el caso de ser admitida, se establece un plazo no superior a seis meses para la evaluación y resolución de la solicitud. A continuación, una vez aceptada, el SAISAR organiza el proceso mediante itinerarios individualizados de integración organizados en tres fases con una duración máxima de 18 meses o 24, en caso de pertenecer a una persona vulnerable (MISSM, 2020). En la fase previa, de *evaluación y derivación*, se valoran el perfil y las necesidades de las personas solicitantes para su inclusión o no en el programa y, en su caso, su derivación al recurso más adecuado (ibídem: 19). En Almería, la entidad responsable de esta gestión es la Cruz Roja, a través de sus Centros de Acogida, Emergencia y Derivación (CAED). La legislación vigente establece que, desde la presentación de la solicitud a través de la manifestación de voluntad, la Administración dispone de un mes para la admisión a trámite o inadmisión de esta. Sin embargo, los tiempos de espera para la entrevista y adjudicación de la plaza, en caso de resolución positiva, se han alargado enormemente (Arango *et al.*, 2020; Garcés-Masareñas y Pasetti, 2019), por lo que la entrevista se puede retrasar hasta varios meses. Ello puede suponer que muchas personas queden fuera del sistema por falta de plazas y se genere una prolongada incertidumbre entre las personas solicitantes admitidas, las cuales podrían incluso agotar los 18 meses del programa sin haber recibido la resolución. Pero como nos señalan las personas entrevistadas, esta situación también puede tener una consecuencia positiva para aquellos que entren en el sistema, ya que frecuentemente, con el retraso, les da tiempo de beneficiarse de todas las fases de apoyo contempladas; es decir, incluso si la resolución es finalmente negativa, quedan en una situación mucho más favorable para solicitar el arraigo social tiempo después.

La plaza se asigna allí donde hay disponibilidad, de modo que los cambios de provincia son habituales. Si bien lo normal es que se asigne a provincias cercanas, puede ocurrir que tengan que desplazarse a destinos lejanos. «En ese transcurso puede pasar mucho tiempo, actualmente son entre seis y ocho meses de espera, incluso hay quien espera años y la persona cuando yo le digo “te ha tocado la plaza en Granada”, por ejemplo, pues ya ha rehecho su vida o está en mejor situación» (trabajadora social, Cruz Roja). De esta forma, lo que es una medida de racionalidad en el aprovechamiento de las plazas existentes, deviene en un problema cuando los plazos se dilatan tanto. Mientras tanto, las personas solicitantes de asilo tienen que ingeniárselas para sobrevivir todo ese tiempo con escaso o nulo apoyo. No obstante, con el paso del tiempo las personas suelen acabar por hacerse un hueco en la sociedad de acogida. Si, finalmente, se les asigna plaza en un dispositivo de otra provincia, puede ocurrir que, aunque dispongan de la ayuda del programa de acogida, no la acepten para no tener que volver a empezar de nuevo.

La siguiente etapa, o primera fase de acogida, tiene una duración de hasta seis meses y tiene por objetivo cubrir las necesidades básicas de alojamiento y manutención, al tiempo que se establece un plan personalizado de atención y formación. Y la última etapa, de preparación para la autonomía, «se inicia cuando las personas finalizan su estancia en el dispositivo de acogida y requieren seguir recibiendo apoyo, orientado el itinerario individual a la adquisición de autonomía e independencia» (MISSM, 2020a: 20). Los equipos de intervención brindan apoyo, asesoramiento e intermediación para facilitar el progreso a la autonomía de las personas solicitantes de asilo y estas pueden continuar recibiendo apoyo económico que les facilite alcanzar su autonomía completa.

Los (leves) efectos de la COVID-19 sobre el flujo de solicitantes de asilo

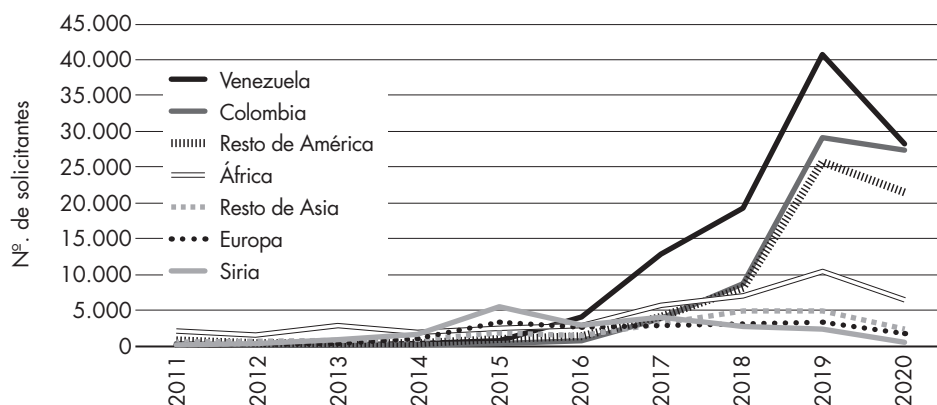
Como se ha mencionado antes, el flujo de solicitantes de asilo a España ha crecido vertiginosamente en los últimos años, hasta alcanzar los 117.815 en 2019. Según Eurostat, desde 2015, no ha dejado de crecer la cuota de refugiados que llegan al país respecto al total de la UE-27, pasando del 1,2% al 18,8% en 2020, solo por detrás de Alemania y Francia. Lo que había comenzado como un efecto marginal de la ola de refugiados que recorría Europa desde el Mediterráneo oriental y luego se extendía al Mediterráneo central, continuó de manera inesperada con nuevas llegadas sin apenas conexión con la inestabilidad de Oriente Medio.

Una pequeña parte de la brutal diáspora venezolana de los últimos años orientó sus pasos hacia España en 2017, a la que se sumaron poco después colombianos, peruanos y centroamericanos de diversas procedencias, al tiempo que aumentaban, lenta pero constantemente, las solicitudes de países africanos (Argelia, Marruecos, Malí, etc.). Pero el primer gran impacto sobre el minimalista sistema de asilo del país se produjo en 2015 y 2016, y no solo por el crecimiento numérico, sino por tratarse de solicitantes procedentes de lugares con poca tradición migratoria hacia España, donde muchos no tenían ninguna red de apoyo, ni hablaban el idioma y, seguramente, tenían en mente otros destinos preferidos. Todo ello supuso un trabajo particularmente complejo para los servicios de acogida, que intentaron dar respuesta a marchas forzadas. Sin embargo, en el caso de los integrantes de flujos posteriores, procedentes principalmente de América Latina y, secundariamente, de África del Norte y Subsahariana (véase la figura 1) –regiones con las que sí existe una tradición migratoria–, era más frecuente que tuvieran redes y hablasen, en muchos casos, el español. Por ello, se puede inferir que, para la mayoría de estos, España es probablemente el destino elegido, lo que también debería facilitar el proceso de integración. La dificultad aquí estriba, sobre todo, en el elevado volumen de solicitantes.

La fuerte resiliencia de los flujos de solicitantes de asilo procedentes de América Latina, en un año tan adverso como 2020, es un indicador de que España se está consolidando como un destino potencial.

El año 2020, con las restricciones a la movilidad internacional por la pandemia –en particular la limitación de los vuelos transatlánticos–, podría haber supuesto un rotundo punto de inflexión en la tendencia. Si tenemos en cuenta que, según el Instituto Nacional de Estadística (INE), el número de turistas internacionales descendió ese año un 77%, cabría esperar una reducción similar del número de solicitantes de asilo, en particular de aquellos que suelen llegar por vía aérea. Sin embargo, aunque efectivamente esas cifras cayeron, solo lo hicieron en un 24,8%, es decir 88.540 solicitudes. Los mayores descensos se produjeron entre los solicitantes de Asia y, en particular, Oriente Medio, así como entre ucranianos y marroquíes. En cambio, de manera general, los flujos procedentes de América Latina fueron los que cayeron en menor medida, un 19,4%, por debajo de la media. No obstante, se dieron disparidades entre países: mientras que desde El Salvador o Nicaragua el flujo descendió por encima del 35%, desde Perú o Cuba se produjeron incrementos significativos.

Figura 1. Evolución del número de solicitantes de asilo en España por nacionalidad (2011-2020)



Fuente: Elaboración propia según datos de Eurostat.

Con estos datos, se podría afirmar que la fuerte resiliencia de los flujos de solicitantes de asilo procedentes de América Latina, en un año tan adverso, es un indicador de que el papel de España en el contexto internacional del asilo está cambiando; se está consolidando como un destino potencial, en especial para las personas solicitantes de asilo de América Latina, una situación que, de forma previsible, continuará en los próximos años.

Efectos de la COVID-19 sobre las tres fases del programa SAISAR

Fase previa: las entrevistas por vía telefónica

Las personas responsables de la fase previa en el CAED de Almería han dado cuenta de cómo la situación de pandemia ha generado varios efectos en la atención a las personas solicitantes de asilo. Al retraso acumulado habitual, se le han sumado los obstáculos derivados de la pandemia, que se examinarán a continuación, que no se han visto compensados por el ligero descenso de las solicitudes. A ello se le unen

las expectativas que cada persona tiene del SAISAR y el desgaste derivado de la pandemia: «Pues bueno, es que es un programa bastante complicado, sobre todo el proceso del tema legal, porque el proceso burocrático es muy lento, la gente se desespera, piensan que van a tener, con el documento de Protección Internacional, el permiso de trabajo a la primera, cuando no es así. Después del primer papel tienen que esperar un año para pedir permiso de trabajo y la verdad es que se encuentran muy frustrados porque no encuentran trabajo, y tampoco están en buenas condiciones, acaban de pasar el COVID, el confinamiento... Aparte de la situación de vulnerabilidad con la que ya llegan, se le añade el estado de alarma y eso tiene unas consecuencias bastante negativas» (trabajadora social, Cruz Roja).

Desde el punto de vista logístico, las restricciones durante el estado de alarma dieron lugar a que las personas solicitantes de asilo no pudieran desplazarse a Cruz Roja para la realización de la entrevista de primera acogida, lo que obligó a realizarla vía telefónica para no retrasar los procesos, con las dificultades adicionales que eso suponía: «La verdad es que ha sido un poco complicado, porque las entrevistas, que las hacía personalmente

De particular interés y preocupación fueron las personas solicitantes de asilo con especial vulnerabilidad, a los que durante la crisis sanitaria fue imposible proporcionar el tratamiento diferenciado que requerían.

en el centro, la mayoría de las ocasiones las he tenido que hacer por teléfono. Y, claro, por teléfono, las personas que yo entiendo de fuera y que viven muy hacinadas, en pisos con muchas personas, entonces no tienen la misma calidez ni confianza para hablar con una persona que ni conoce. Y, aparte, si tienes que contar episodios traumáticos de por qué has venido de tu país o cómo lo estás pasando en ese momento, y encima con menores delante, pues, no es una situación normal en una entrevista» (trabajadora social, Cruz Roja).

De particular interés y preocupación fueron las personas solicitantes de asilo –dentro y fuera del programa– con especial vulnerabilidad que requieren de una atención más especializada y de tiempos de intervención ajustados a su realidad. Dichas situaciones ya eran complicadas de atender antes de la pandemia, pero durante la crisis sanitaria fue imposible proporcionarles el tratamiento diferenciado que requerían: «Esas fases no se adaptan a la necesidad de las personas y, sobre todo, a este tipo de colectivo más vulnerable, que necesita de mucho más tiempo para detectar si es una víctima de trata, si tiene una enfermedad mental, una ludopatía (...) dentro del sistema de acogida no se atiende como se tendría que atender esa necesidad. (...) También se ha hablado de los solicitantes de asilo que quedan fuera o que no quieren entrar dentro del sistema y tienen esa vulnerabilidad. ¿Quién les ayuda? ¿Quién les respalda? ¿Quién les orienta?» (psicóloga, Cruz Roja).

Primera fase: la paralización de los procesos administrativos

Durante la primera fase, las actividades con las personas acogidas se centran en la cobertura de sus necesidades básicas y el apoyo para la adquisición de habilidades para la vida independiente. El principal problema que refieren los informantes claves es la excesiva burocracia, que se vio especialmente entorpecida durante el confinamiento. El estado de alarma produjo una paralización de los procesos administrativos y la prórroga de la validez de los documentos de las personas solicitantes. Sin embargo, esta información no se trasladó de manera eficaz a las múltiples entidades involucradas en los trámites que deben llevar a cabo estas personas. Como consecuencia, se produjo una ralentización de procesos, anteriormente relativamente sencillos, que en ese momento se volvieron tortuosos para desesperación de trabajadores y usuarios. «En el aspecto documental, ha sido un varapalo. De hecho, estamos todavía lidiando con eso porque no todo el mundo conoce los diferentes documentos de la protección internacional (manifestación voluntaria, tarjeta blanca, tarjeta roja...). Y ahora con ese estado de alarma, con ese decreto que sacó la Policía, automáticamente toda esa documentación queda prorrogada, pero esa información no llega ni a bancos ni a administraciones públicas, con lo que continuamente tenemos que estar peleando y luchando por lo que antes era un trámite que duraba una mañana. Ahora puede durar incluso hasta un mes, porque esas personas no tienen ese conocimiento, y “llama a este teléfono”, “ve a preguntar a tal”... Como ahora la mayoría de trámites son telemáticos, todo se ha visto ralentizado y complicado» (psicólogo, Cepaim).

Del mismo modo, se vieron afectadas todas las actividades habituales de esta fase, entre ellas, y una de las más importantes, el aprendizaje del idioma por parte de las personas que no son hispanohablantes. Aunque parece evidente la relevancia de poder comunicarse en el idioma del país de acogida, el grupo de profesionales entrevistados subraya las dificultades que deben afrontar en el proceso de enseñanza: «Sobre todo, es el tema de la desmotivación que tienen los usuarios para asistir a clase, el hándicap que tenemos con las personas que no saben leer ni escribir y, luego, la cantidad de grupos para poder adaptarnos a todos los niveles; también la falta de recursos públicos gratuitos en algunos municipios para aprender español» (psicóloga, Cruz Roja). Esta situación problemática en torno al aprendizaje de la lengua se ha agudizado con la irrupción de la COVID-19, lo que ha obligado a las personas formadoras a poner en práctica nuevas estrategias a fin de mantener las clases durante el estado de alarma y posterior adaptación a la crisis sanitaria. Sin embargo, los resultados se han resentido: «Yo he tenido varias fases; al principio intenté hacer una programa-

ción súper innovadora y buscar por las páginas de Internet los cursos *online* y todo, y pronto me di cuenta de que realmente la mayoría no tenía acceso a eso, no podía... todos los días había un problema “es que no tengo Internet, es que no me carga la página, es que...”. Entonces, he tenido que reducir las clases al máximo y hacer un sistema de clases de español que yo considero rudimentario, pero no se me ocurre otra alternativa» (formadora, Cepaim).

A los problemas de comunicación contribuyó también la brecha digital, que se hizo patente con las medidas de aislamiento y distanciamiento social. Estos elementos dificultaron el funcionamiento normal de las actividades programadas y el trabajo de atención personalizada del equipo profesional hacia los usuarios en todos los ámbitos. Por otro lado, los menores atendidos en el programa fueron uno de los grupos más afectados por esta carencia de medios digitales, con los cierres de escuelas e institutos y el traslado de las clases al formato en línea. Al respecto, las unidades de vivienda no estaban preparadas para la logística que requería la teledocencia y carecían de los recursos necesarios para lograr seguir las clases de forma adecuada. Más complicado lo tuvieron las familias que se encontraban

«Yo he tenido varias fases; al principio intenté hacer una programación súper innovadora y buscar por las páginas de Internet los cursos *online* y todo, y pronto me di cuenta de que realmente la mayoría no tenía acceso a eso, no podía» (formadora, Cepaim).

en modelos de acogida descentralizados, donde los trabajadores del dispositivo de la Fundación Cepaim tuvieron que acercarse periódicamente a cada casa para hacer de mediadores y nexo de comunicación con los centros educativos. En la Cruz Roja tampoco estuvieron exentos de dificultades, pero al menos las familias se encontraban en el mismo edificio: « (...) por un tiempo no podíamos ir a la casa, solamente hasta la puerta por si teníamos que avisar a alguien; teníamos que controlar sobre todo tareas escolares de los niños. Hay niños que no hablan español, los profesores no podían conectarse con los padres, entonces nosotros teníamos que ser como intermediarios para contactar, para facilitar todo ese contacto. Claro, no todo el mundo, no todas las familias tienen acceso a toda esa modernidad, mucha gente no lo sabe utilizar, ni siquiera un móvil táctil porque no tenían esa posibilidad. Ya no hablo de ordenador ni de *tablet*, pero tienen menores y se veían enfrentados a esa dificultad. Entonces, nosotros intentábamos facilitar todo ese proceso de tareas escolares para los menores» (educadora, Cruz Roja).

Asimismo, también se detuvo el proceso de socialización, una circunstancia particularmente dramática para las niñas y los niños y adolescentes que se encuentran en el sistema de acogida. Frente a esta problemática, el modelo residencial centralizado de la Cruz Roja durante la primera fase ha posibilitado, una vez finalizado el estado de alarma y el confinamiento, poder trabajar en grupo

burbuja con los menores acogidos: «Estamos intentando hacer ahora grupos burbuja para los menores porque los niños quieren jugar, quieren compañía, necesitan otros niños y a ver si hacemos grupos burbujas para que, por lo menos, los niños puedan pintar juntos, tener apoyo escolar juntos, hacer otra actividad juntos, para ir y hacer actividades y apoyo escolar» (agente social, Cruz Roja)

A la brecha digital, se suma la escasez o incluso la inexistencia de medios tecnológicos para realizar los acompañamientos a las personas en sus itinerarios, no solo educativos, sino también sociales y jurídicos: «Fue bastante complicado de hacer porque estamos convirtiendo la sociedad en una sociedad digital y no tenemos los sistemas preparados, ni las entidades nos prepararon los medios, que tuvieron que salir de nosotros mismos: nuestros teléfonos, nuestro ordenador y nuestra conexión a Internet y todo» (abogada, Cepaim). Se observa, así, cómo las entidades sociales no disponen de todos los recursos y medios imprescindibles para atender las necesidades de las personas acogidas. Muchos de estos recursos son externos, lo que ha traído como consecuencia también la paralización de procesos de formación, atención sanitaria especializada y, en general, los procesos de adaptación psicológica y sociocultural de menores, individuos y familias dentro de sus entornos comunitarios.

Los problemas en la comunicación –tanto en la primera como en la segunda fase– suelen solventarse con la presencia del profesional experto en mediación de las entidades sociales o a través del servicio externo de interpretación. Pero la situación de confinamiento y el distanciamiento social han aumentado el problema de la comunicación directa entre el personal técnico y las personas acogidas, lo que ha dificultado el acceso a todos los servicios ofrecidos, como el de la atención psicológica: «Como algo más negativo, pues, evidentemente, es el distanciamiento físico, muy difícil. Porque además son personas que, muchas de ellas, no hablan castellano y he tenido que intervenir a través de intérpretes, todo por vía telefónica, y ponerse de acuerdo las tres personas (...) hay gente, yo me incluyo, que las nuevas tecnologías no son su fuerte, entonces, ha sido laborioso en ese sentido, se ha dificultado mucho el que podamos estar cerca de esas personas» (psicóloga, Cepaim).

Las psicólogas entrevistadas dieron cuenta de cómo la situación de confinamiento durante el estado de alarma y el estrés asociado habían propiciado que algunas personas demandasen el apoyo psicológico que anteriormente no habían pedido, ya fuese por vergüenza, por falta de costumbre o por no haber sentido una necesidad tan acuciante. No obstante, y a pesar de desencadenarse por un hecho negativo, desde los servicios de Psicología se valora positivamente, porque ello ha supuesto romper el hielo e iniciar una relación más estrecha, con mayor confianza y mejor comunicación, permitiendo tratar un abanico de problemas más amplio que había quedado oculto: «Sorprendentemente [lo valoro] de una

forma positiva porque he sentido que las familias y las personas beneficiarias se han sentido como más legitimadas a la hora expresar un malestar, ¿no? Entonces, por ejemplo, familias o personas de las que nunca hubiera nacido de ellas el pedir citas, como estaba justificado por el tema del aislamiento y demás, pues sí que lo hicieron, y he visto que, a partir de esas tensiones, incluso los temas a abordar no tenían mucho que ver con el tema de confinamiento, ni nada con la COVID-19, sino que eran cosas que venían de antes» (psicóloga, Cepaim).

A partir de las restricciones que han marcado el nuevo escenario, las entidades sociales también se han visto forzadas a invertir y modernizar los medios que facilitan la comunicación y el trabajo a distancia de los equipos técnicos. De igual modo, y como consecuencia, ha surgido la necesidad de formar a los usuarios en nuevas tecnologías de la información, como lo refiere una técnica de empleo de Cepaim: «Los cambios que he implementado han sido: muchísima más aplicación de las nuevas tecnologías, tanto en la manera de intervenir con ellos mediante correo electrónico o alguna videollamada, como la realización de talleres mediante plataformas *online* en las que se podían hacer reuniones grupales; más incidencia en las nuevas tecnologías, por tanto, formarles en las nuevas tecnologías y también seguimiento telefónico, al no poder tener una atención personalizada».

Segunda fase: preparación para la autonomía

En esta fase, el aspecto central para lograr una autonomía efectiva es todo lo relacionado con el acceso al empleo. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, hasta diciembre de 2020, no todas las personas que habían accedido a la segunda fase tenían la tarjeta roja, la que otorga el permiso de residencia y trabajo temporal. Una parte solo disponía de la tarjeta blanca (que se obtiene cuando se formaliza la solicitud), la cual no permite trabajar legalmente, ni siquiera abrir una cuenta bancaria. Es evidente, por lo tanto, que estas personas no tienen posibilidades de lograr la autonomía, pero en cambio se han visto obligadas a pasar de fase al haberse agotado los seis meses de permanencia en la primera fase. Asimismo, el equipo técnico entrevistado explicó cómo la inserción laboral de los diferentes perfiles dentro del programa se había visto agravada con la pandemia, que ha entorpecido los procesos burocráticos, ya de por sí complejos. Los solicitantes venezolanos, por ejemplo, que tienen derecho al permiso de trabajo por razones humanitarias, pueden verse en serios problemas para obtenerlo en la práctica: «Ahora con el tema de la COVID esto se ha ido alargando. Antes no, antes llegaba con esa tarjeta blanca y ya le daban la tarjeta roja a los seis meses, y tenía autorización de trabajar, iban encadenando una tarjeta roja con otra y

podían trabajar. Ahora imagínate un empresario ante una persona venezolana que tiene tarjeta blanca, que le ha venido su resolución denegatoria [de asilo], que tampoco puede hacer su documentación de la residencia por cuestiones humanitarias porque el INSS [Instituto Nacional de la Seguridad Social] a veces pone problemas para darte el número seguridad social, aun teniendo derecho a trabajar. “Que no te voy a contratar porque no me fío, no sé si tienes o no la documentación”» (abogada, Cruz Roja-Almería).

En el lado positivo, sin embargo, durante el estado de alarma se habilitó un permiso de trabajo temporal para quienes llevaran en posesión de la tarjeta blanca más de seis meses y no hubieran recibido aún resolución. Al menos esta normativa permitió aliviar la situación de este grupo concreto, aunque se quedara lejos de la estela aperturista de otros países del sur de Europa como Portugal (Moore y Kortsaris, 2020) o Italia, que regularizaron a los inmigrantes que trabajaban en agricultura o en cuidados. De todos modos, quienes obtienen la tarjeta roja tampoco están libres de problemas. Al respecto, hay muchos aspectos en los que el acompañamiento del equipo de protección internacional es fundamental: desde la homologación de títulos y la obtención del carné de conducir (también paralizada durante el estado de alarma), hasta la intermediación con las empresas para explicar el significado de la tarjeta roja y la diversidad cultural o solucionar las barreras idiomáticas.

En España, y en especial en Andalucía, los procesos de inclusión e integración social de la población extranjera están ligados a la inserción laboral, que no suele ser sencilla debido a la precarización de los sectores en los que suelen emplearse con más frecuencia (Güell y Garcés, 2020; Parella, 2021). En el caso de Almería, no obstante, la estructura productiva facilita su inserción laboral (no siempre formal), lo que se convierte en una poderosa razón por la que la provincia termina siendo un lugar de asentamiento para las personas refugiadas: «En Almería tenemos el índice más alto de España a nivel de Cruz Roja en inserción laboral, o sea, prácticamente el 80 y algo por ciento de inserción. O sea, lo bueno de Almería, en cierta manera, es que encuentras trabajo, más o menos estable, pero encuentras. En otras localidades de España es casi imposible encontrar trabajo. Entonces aquí la gente encuentra trabajo y, más o menos, se hacen aquí una vida» (trabajadora social, Cruz Roja).

Durante el confinamiento, en un primer momento, se produjo un pico en la necesidad de mano de obra en el sector hortofrutícola debido al temor de la población autóctona al contagio de la COVID-19 en el trabajo. Esto supuso una oportunidad que aprovechó la población migrante y refugiada. Desafortunadamente, no duró mucho tiempo, ya que, posteriormente, las cancelaciones de pedidos internacionales llevaron a una caída de las contrataciones que acabó repercutiendo negativamente también sobre las personas migrantes.

A pesar de todas las dificultades expuestas, los profesionales entrevistados consideran que la mayoría de las personas que finalizan todo el itinerario de acogida salen en unas condiciones reales de autonomía, con muchas más herramientas para desenvolverse en España que cuando llegaron. En concreto, las personas y familias que estuvieron acogidas durante el estado de alarma, tanto en el modelo centralizado de Cruz Roja, como en el descentralizado que ofrece Cepaim, pudieron sentirse acompañadas y atendidas en sus procesos de adaptación a la emergencia sanitaria y han corrido mejor suerte que aquellas que se encontraban en espera de entrar al sistema o fuera de este. Antes de la irrupción de la COVID-19, se criticaba a los modelos centralizados por un excesivo control y paternalismo que podía dificultar la adquisición de autonomía. Sin embargo, durante el confinamiento y estado de alarma, estos modelos centralizados presentaron ciertas ventajas, al hacer algo menos difícil la continuidad de los procesos formativos y los acompañamientos psicosociales, además de requerir menos inversión en desplazamientos dentro del territorio.

Durante el confinamiento y estado de alarma, estos modelos centralizados presentaron ciertas ventajas, al hacer algo menos difícil la continuidad de los procesos formativos y los acompañamientos psicosociales.

Del colapso a la aceleración en las resoluciones

Como se ha visto, son numerosos los problemas e insuficiencias que arrastraba el sistema de acogida desde hacía tiempo y que se vieron agravados con la irrupción de la COVID-19. Conscientes del problema que suponía el colapso que se venía produciendo, así como de la consistente tendencia al alza de los flujos migratorios, se produjo un viraje en la política de gestión de solicitudes, que fue señalado por el ministro Escrivá (2020) en su comparecencia en la Comisión de Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, del 7 de octubre de 2020, con el objetivo de «racionalizar las prestaciones y ser más selectivos». De este modo, ante la dificultad reconocida de ajustar las infraestructuras a la demanda creciente, a partir de ahora se buscaría reducir la demanda resolviendo más rápidamente las solicitudes. El giro se tradujo en que, en poco tiempo, se pasó de un goteo de resoluciones a una brusca aceleración del procedimiento, lo que hizo aumentar su número: de 10.632 en 2018, a 55.601 en 2019 hasta 116.528 en 2020 (Ministerio del Interior, 2020). De las de 2020, casi el 60% fueron desfavorables y el 35% referentes a protección humanitaria, lo que suponía, en ambos casos, la salida del sistema de acogida –aunque la segunda ofrece autorización de residencia y trabajo–.

Si bien, como señalan los datos, este giro se inició en 2020 con la *paralización* de los procedimientos durante el estado de alarma, fue justo después cuando, de repente, se hizo palpable y claramente perceptible para los equipos del programa. En las entidades se produjo una sensación de sorpresa y desconcierto, ya que buena parte de las personas acogidas quedaban en una situación de irregularidad sobrevenida (Arango *et al.*, 2020; Izquierdo, 2020; Moreno-Colom y De Alós, 2016) con solo 15 días para abandonar el dispositivo. «Al principio del año 2020 vimos que las resoluciones estaban siendo un poco más rápidas, justo después de la pandemia habíamos realizado varios pasos a segunda fase, pero es que nos hemos llegado a dar cuenta de que están corriendo incluso más, estamos viendo que, a los dos meses de llegar al dispositivo, ya están llegando las resoluciones denegatorias» (trabajador social, Cepaim).

Parece que la situación de pandemia se ha aprovechado más para dar salida al colapso de expedientes, sin valorar adecuadamente su repercusión en los procesos de autonomía e integración de las personas y familias acogidas en plena crisis sanitaria.

La última modificación de la normativa que ha sacudido al sistema de acogida ha sido la Instrucción 6 /2020 emitida por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM, 2020b) en la que se modifican los requisitos para acceder a la segunda fase y se establece

que, desde el 1 de enero de 2021, «solo podrán ser derivados a la segunda fase del Sistema (fase de preparación para la autonomía), si se les ha concedido la protección internacional» (ibídem). Esta instrucción, si bien tiene por objetivo «adaptar los tiempos de estancia en la primera fase a los plazos de resolución de las solicitudes de protección internacional, reservando la segunda fase a los solicitantes que obtengan dicha protección», afecta directamente a los usuarios que verán estancado su proceso para el logro de autonomía e independencia si ven rechazada su solicitud: «A los 15 días, curiosamente, los llaman “15 días de cortesía”, a mí no me gusta. No sé qué tiene de cortés 15 días, cuando, a lo mejor, una mujer, una pareja que lleva dos meses y medio en el dispositivo, dentro de tres va a dar a luz. No sé qué cortesía tiene si ahora han estado dos meses y medio confinados, y a los 15 días los tengo que echar, perdón, les tengo que pedir que se marchen del dispositivo, con poca capacidad, porque tienen una tarjeta blanca que no autoriza a trabajar, ya que directamente no les han dado la tarjeta roja, como pasaba antes, que autorizaba a trabajar» (trabajador social, Cepaim).

Si bien la lógica es discriminar, lo más rápidamente posible, a las personas que tienen derecho a estar en el programa, para garantizar que todas ellas puedan acceder a este, la coincidencia del proceso de agilización de solicitudes con la irrupción de la COVID-19 ha hecho que las consecuencias sean mucho más dramáticas. Personas que habían estado acogidas durante el confinamiento, en-

cerradas, recibiendo unos servicios limitados por la situación, poco después se quedaron fuera en un contexto de particular vulnerabilidad sin haber recibido las herramientas necesarias para iniciar su autonomía. Antes, con todos sus defectos, la lentitud administrativa casi garantizaba a las personas acogidas una estancia prolongada que les permitía beneficiarse de la mayor parte del programa y, aunque la resolución saliera finalmente negativa, engancharse rápidamente en el procedimiento de arraigo; ahora se van a ver abocados a una pronta salida y con un largo camino por delante hacia el arraigo. Parece que la situación de pandemia se ha aprovechado más para dar salida al colapso de expedientes, sin valorar adecuadamente, o sin tener en cuenta, su repercusión en los procesos de autonomía e integración de las personas y familias acogidas en plena crisis sanitaria.

Conclusiones

El elevado aumento del número de personas solicitantes de asilo en los últimos años ha puesto contra las cuerdas un sistema de acogida en España infradimensionado. Los notables esfuerzos por incrementar el número de plazas han sido incapaces de seguir el ritmo del crecimiento de las solicitudes. Contra lo que cabría esperar en un año plagado de restricciones al movimiento y, en particular, a los vuelos internacionales, el descenso del número de solicitudes en 2020 fue moderado, muy inferior al producido en el turismo internacional. Lejos de ser una crisis pasajera ligada a los conflictos en Oriente Medio, la resiliencia de los flujos procedentes de América Latina en este año excepcional confirma una destacada posición de España como receptor de flujos de refugiados por primera vez en su historia reciente. Al respecto, la situación actual parece augurar una continuidad y repunte, una vez normalizada la situación, en tanto en cuanto las causas que los motivan permanezcan.

Probablemente por la toma de conciencia de esta nueva realidad, parece que se están produciendo cambios de estrategia en el afrontamiento de esta cuestión por parte de los responsables políticos, consistentes, entre otras cosas, en acelerar las resoluciones, mayoritariamente desfavorables, que permiten sacar del sistema de protección a las personas solicitantes cada vez más pronto y, de este modo, dejar más plazas disponibles para quienes están en espera. Aunque este proceso se había iniciado en marzo de 2020, sus efectos se empezaron a notar a finales de 2020, de modo que, en poco tiempo, se ha pasado de un retraso de meses en cualquiera de los trámites, a resoluciones que llegan a los dos o tres meses de estar en la primera fase. Si bien esto per-

mite aliviar la presión sobre el SAISAR y racionalizarlo, tiene la contrapartida de dejar sin protección, en una fase muy temprana, a muchas personas que no se van a ir y apenas han llegado a poder beneficiarse del programa, por lo que les queda un largo recorrido en una situación de gran vulnerabilidad hasta que puedan solicitar arraigo. Mientras se ha producido el impacto de la COVID-19, además, dichos cambios en la normativa de gestión, sobre todo durante el confinamiento, vinieron acompañados por otros que, relacionados con las restricciones, han supuesto un reto de enorme envergadura para las personas trabajadoras y usuarios del SAISAR, al multiplicarse la ya de por sí elevada incertidumbre y ansiedad a la que se ven sometidos habitualmente.

El proceso de adquisición de autonomía dentro del SAISAR es una virtud en cuanto no aísla a las personas solicitantes de su entorno, sino que, desde el primer día, promueve su proceso de integración con la sociedad de acogida, a través de un programa dotado con un equipo multidisciplinario que realiza este acompañamiento en el proceso de adaptación psicológica y sociocultural a la sociedad de acogida. En este sentido, la COVID-19 ha dificultado todos los procesos de formación, acompañamiento y socialización, decisivos para el éxito del SAISAR, y ha puesto en evidencia la brecha digital que sufren las personas refugiadas, lo que ha complicado aún más suministrarles los servicios que necesitan.

Aunque la abnegación y dedicación de las personas que trabajan en el programa han posibilitado que las personas acogidas hayan estado protegidas y atendidas en todo momento, el modelo descentralizado –aplicado por la Fundación Cepaim– sufrió más durante el confinamiento para poder prestar sus servicios, dada la imposibilidad de desplazarse a las oficinas, que el centralizado –aplicado por la Cruz Roja–. Por otro lado, la falta de coordinación entre administraciones y de comunicación e información de la prórroga de los documentos durante el estado de alarma a empresas participantes en el proceso ha entorpecido hasta la extenuación trámites imprescindibles (empadronarse o abrir una cuenta bancaria) para la vida cotidiana de estas personas. En este contexto, las medidas tomadas por el Gobierno para ayudar a este colectivo a afrontar la situación producida por la COVID-19 han sido extremadamente tibias, sin que apenas hayan solucionado los problemas originados.

Referencias bibliográficas

- Arango, Joaquín; Garcés Mascareñas, Blanca; Mahía, Ramón y Moya, David. «Introducción: inmigración y movilidad humana en tiempos del coronavirus». *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2020, p. 14-29 (en línea) [Fecha de consulta: 12.01.2021] doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2020.14
- BOE. «Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria». *Agencia Estatal*, n.º 263, (31 de octubre de 2009) (en línea) [Fecha de consulta: 14.02.2021] <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-17242>
- BOE. «Real Decreto 1114/2020, de 15 de diciembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a determinadas entidades para la financiación del Sistema Nacional de Acogida e Integración de Personas Solicitantes y Beneficiarias de Protección Internacional». *Agencia Estatal*, n.º 327 (16 de diciembre de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 14.02.2021] https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-16259
- DOUE-Diario Oficial de la Unión Europea. «Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional». *Unión Europea*, n.º 180, (29 de junio de 2013) (en línea) [Fecha de consulta: 27.02.2021] <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2013-81290>
- Escrivá, José Luis. «Comparecencia en la Comisión Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones» [minutos 36-47]. *KiukoTV*, (7 de octubre de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 18.07.2021] <https://www.youtube.com/watch?v=qpN67QGSEd8>
- Eurostat. «Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age, and sex - annual aggregated data (rounded)». *Eurostat*, (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 11.03.2021] https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_as_yappctza/default/table?lang=en
- Faggiani, Valentina. «¿Hacia una reforma integral o solo aparente y más involutiva del sistema europeo común de asilo?». *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 52 (2020), p. 1-39 (en línea) [Fecha de consulta: 18.03.2021] https://www.academia.edu/download/64940007/V._Faggiani_revista_general_de_derecho_europeo.pdf
- Garcés-Mascareñas, Blanca y Pasetti, Francesco. «¿A más solicitudes de asilo igual recepción? El sistema de acogida en España desde 2015». *Anuario CIDOB de la Inmigración*, (noviembre de 2019), p. 114-126. (en línea) [Fecha de consulta: 17.03.2021] doi.org/10.24241/Anuario-CIDOBInmi.2019.114
- Güell, Berta. y Garcés-Mascareñas, Blanca. «Agricultural seasonal workers in times of Covid-19 in Spain». *Advancing Alternative Migration Governance*, en-

- tregable 3.3, (diciembre de 2020) (en línea) [Fecha de consulta: 10.03.2021] https://admigov.eu/upload/Deliverable_D33_Guell_Garces_Temporary_and_Circular_Migration_Spain.pdf
- Iglesias, Juan; Fanjul, Gonzalo y Manzanedo, Cristina. «La crisis de los refugiados en Europa». En: Blanco Martín, Agustín y Chueca Sánchez, Antonio Manuel (coords.). *Informe España 2016*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas, 2016, p. 3-40 (en línea) [Fecha de consulta 16.03.2021] <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/handle/11531/18561>
- Iglesias, Juan; Urrutia, Gorka; Buades, Josep; Estrada, Cecilia y Vicente, Trinidad. ¿Acoger sin integrar? El Sistema de Acogida y las condiciones de Integración de personas solicitantes y beneficiarias de Protección Internacional en España. Madrid: Servicio jesuita a migrantes España, Universidad de Deusto y Universidad Pontificia Comillas, 2018.
- INE-Instituto Nacional de Estadística. «Movimientos turísticos en fronteras». INE, (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 12.03.2021] <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=23984&L=0>
- Izquierdo, Antonio. «El Covid-19: la inmigración y la integración». *Gaceta sindical: reflexión y debate*, nº 35, (2020), p. 175-195.
- Ministerio de Asuntos Exteriores. «España y el pacto global sobre los refugiados: Una aportación al I Foro Global». *Ministerio de Asuntos Exteriores*, (2019) (en línea) [Fecha de consulta: 13.02.2021] <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/APORTACIO%CC%81N%20ESPAN%CC%83OLA%20AL%20I%20FORO%20GLOBAL%20REFUGIADOS.%20ESPAN%CC%83OL.pdf>
- Ministerio del Interior. «Datos e información estadística». *Ministerio de Interior*, Oficina de Asilo y Refugio, (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 15.03.2021] <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/oficina-de-asilo-y-refugio/datos-e-informacion-estadistica>
- MISSM-Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. «Sistema de Acogida y Protección Internacional. Manual de Gestión. 2020». *MISSM*, (1 de junio de 2020a) (en línea) [Fecha de consulta: 14.02.2021] https://extranjeros.inclusion.gob.es/ficheros/subvenciones/area_integracion/proteccion_internacional/proteccion_internacional_2020/Manual_de_Gestion_version_4.1.pdf
- MISSM-Ministerio de Inclusión Seguridad Social y Migraciones. «Instrucción SEM 6/2020, modifica el manual de gestión (versión 4.1) del sistema de acogida y el procedimiento de gestión del itinerario de protección internacional». *MISSM*, (31 de diciembre de 2020b) (en línea) [Fecha de consulta: 14.02.2021] http://www.migrarconderechos.es/legislationMastertable/legislacion/Instruccion_SEM_6_2020

- Moore, Angela y Kortsaris, Periklis. «Adaptable asylum systems in Portugal in the context of COVID-19». *Forced Migration Review*, n.º 65 (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 06.02.2021] <https://search.proquest.com/docview/2466371462?pq-origsite=gscholar&fromopenview=true>
- Moreno-Colom, Sara, y De Alós, Ramón. «La inmigración en España: ¿Una integración con pies de barro?». *Política y sociedad*, vol. 2, n.º 53 (2016), p. 509-528 (en línea) [Fecha de consulta: 03.02.2021] <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/download/48312/48923>
- Parella Rubio, Sònia. «El sector del trabajo del hogar y de cuidados en España en tiempos de COVID-19». *Anuario CIDOB de la Inmigración 2020* (enero de 2021), p. 102-114 (en línea) [Fecha de consulta: 12.02.2021] doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2020.102
- Pasetti, Francesco y Sánchez-Montijano, Elena. «Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacional Informe nacional para España NIEM 2018». *CIDOB, Project Papers*, (abril de 2019) (en línea) [Fecha de consulta: 13.03.2021] [https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/project_papers/niem/sobre_los_solicitantes_y_beneficiarios_de_proteccion_internacional_informe_nacional_para_espana_niem_2018/\(language\)/eng-US](https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/project_papers/niem/sobre_los_solicitantes_y_beneficiarios_de_proteccion_internacional_informe_nacional_para_espana_niem_2018/(language)/eng-US)
- Pinyol-Jiménez, Gemma. «Situación de las personas en necesidad de protección internacional ante la COVID-19». *Comisión Española de Ayuda al Refugiado*, (2020) (en línea) [Fecha de consulta: 12.02.2021] https://www.cear.es/wp-content/uploads/2020/06/Informe-COVID_web.pdf
- Presno, Miguel Ángel. «Estado de alarma por coronavirus y protección jurídica de los grupos vulnerables». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 86 (2020), p. 54-65.



Núm. 204
vol. xxxv
15 €

POLÍTICA EXTERIOR

noviembre/diciembre de 2021 • www.politicaexterior.com

20 AÑOS DE CASA ASIA



El siglo asiático



9 788488 025562



9 770213 685004

00204