

De los ideales regulativos a la realidad de la intervención. Un estudio del sistema de acogida de protección internacional en Cruz Roja Toledo

Resumen

Este trabajo busca conocer cómo se desarrollan los itinerarios de intervención con las personas solicitantes y beneficiarias de Protección Internacional (SBPI) dentro del Sistema Nacional de Acogida (SA), cuya finalidad es la progresiva autonomía e integración social y laboral en la sociedad de acogida. La Protección Internacional es un concepto que engloba tanto el estatuto de refugiado como la protección subsidiaria. El SA permite acceder a los servicios sociales y de acogida necesarios para asegurar la satisfacción de las necesidades básicas en condiciones de dignidad de las personas SBPI. La investigación se enmarca en el proyecto de Cruz Roja Toledo (Acogida e Integración de personas SBPI) que forma parte del SA. A través de las entrevistas realizadas y de la observación participante en el proyecto de Cruz Roja, se ofrece un acercamiento a la realidad de la intervención que muestra limitaciones estructurales del SA, condicionando la consecución de sus propios objetivos.

Palabras clave

Protección Internacional. Itinerarios de intervención. Autonomía. Integración.

From regulatory ideals to the reality of the intervention. A study of the international protection asylum system at Cruz Roja Toledo

Abstract

This work seeks to know how the intervention itineraries to applicants and beneficiaries of International Protection (ABIP) are developed within the National Reception System (RS), whose purpose is the progressive autonomy and social and labour integration in the host society. International protection is a concept that encompasses both refugee status and subsidiary protection. The RS allows access to the social and reception services necessary to ensure the satisfaction of basic needs in conditions of dignity for the ABIP people. The research is part of the Red Cross project in Toledo (Reception and Integration of people ABIP) that is part of the RS. Through the interviews carried out and the participant observation in the Red Cross project, an approach is offered to the reality of the intervention that shows structural limitations of the RS, conditioning the achievement of its own objectives.

Keywords

International Protection. Intervention itineraries. Autonomy. Integration.

Autora/Author

Paulina Estefanía Muñoz Benalcázar

Trabajadora Social. Máster en Trabajo Social Comunitario, Gestión y Evaluación de Servicios Sociales.

Cruz Roja Toledo. Departamento de Intervención Social.

paulina_m_b@hotmail.com

RECIBIDO: 31.03.21 | REVISADO: 06.05.21 | ACEPTADO: 18.05.21 | PUBLICADO: 01.06.21

De los ideales regulativos a la realidad de la intervención. Un estudio del sistema de acogida de protección internacional en Cruz Roja Toledo

Introducción. La solicitud de protección internacional y el sistema de acogida

A menudo, la noción de protección internacional (en lo sucesivo, PI) se confunde con el concepto de “estatuto del refugiado”. Se trata de un malentendido, en la normativa española, la PI es un concepto más amplio (CEAR, 2020), que engloba tanto el estatuto de refugiado como la protección subsidiaria.

La Convención de Ginebra (1951) estableció que una persona puede acogerse al Estatuto de Refugiado cuando debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país. En cambio, la protección subsidiaria es la dispensada a las personas que no reúnen los requisitos para ser reconocidas como refugiadas pero respecto de las cuales se dan motivos fundados para creer que, si regresasen a su país de origen, estarían en riesgo de sufrir alguno de los daños graves (tortura, amenazas, etc.) previstos en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

Es preciso comprender la PI como un proceso, que puede llevar años, donde la persona solicitante puede pasar por diferentes etapas jurídico-administrativas (solicitud, admisión a trámite, instrucción y resolución) y psicológicas, que se inician mucho antes de la llegada al país de acogida (Sánchez, 2018).

En España, las cuestiones relacionadas con la solicitud de PI son competencia de la Subdirección

General de PI (dependiente de la Dirección General de Política Interior del Ministerio de Interior). Esta Subdirección tiene la consideración de Oficina de Asilo y Refugio (OAR), órgano competente para la tramitación de las solicitudes de PI y preside la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio encargada de la resolución de las solicitudes.

Según la Ley 12/2009, las personas solicitantes y beneficiarias de PI (en adelante SBPI), cuando carezcan de recursos económicos, tienen derecho a acceder a los servicios sociales y de acogida necesarios para asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas en condiciones de dignidad. Para ello se cuenta con una estrategia materializada en un Sistema Nacional de Acogida de PI.

La planificación, desarrollo y gestión del Sistema de Acogida (en adelante SA), son funciones de la Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria (dependiente de la Secretaría de Estado de Migraciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones).

El SA en España viene desarrollándose desde la década de los años 80 y comprende las siguientes líneas de actuación: una red estatal de Acogida integrada por los Centros de Acogida a Refugiados (CAR, centros públicos), otros dispositivos de acogida subvencionados por el Ministerio y gestionados por entidades sin ánimo de lucro, y proyectos y recursos complementarios.

En 2015, el SA contaba con 1.000 plazas de acogida. Insuficientes para atender el creciente número de solicitudes de PI, lo que motivó un proceso de apertura de nuevas plazas y un refuerzo importante de la plantilla del Ministerio. En 2018, las ONG pasaron a gestionar aproximadamente 8.500 plazas. Este incremento se ha producido de

From regulatory ideals to the reality of the intervention. A study of the international protection asylum system at Cruz Roja Toledo

forma reactiva y sin planificación a medio plazo, quedando en manos exclusivamente de las entidades sociales (López, Gil y Montero, 2016; Garcés-Mascareñas y Pasetti, 2019; CEAR, 2020).

Se trata, por describirlo sucintamente, de un sistema centralizado, sin participación de las administraciones autónomas y locales, externalizado y fragmentado entre las diferentes entidades sociales. Las ONG constituyen una pieza fundamental del SA, pero su financiación a través de convocatorias anuales de tipo competitivo genera inestabilidad y pone en riesgo la constancia de los servicios (Garcés-Mascareñas y Pasetti, 2019).

El SA se desarrolla mediante itinerarios individualizados (herramienta metodológica), cuya finalidad es facilitar la progresiva autonomía e inserción social y laboral en la sociedad de acogida. Es un proceso gradual que se traduce en un acuerdo adoptado entre el personal técnico de referencia y la persona beneficiaria, por el cual se genera un compromiso de realización de una serie de actividades de carácter social, laboral, psicológico y jurídico, entre otras (López, Gil y Montero, 2016).

El itinerario se planifica por fases: la fase de evaluación y derivación (fase previa/ primera acogida); la fase de acogida temporal en centro/ primera fase (en adelante 1ª fase); y preparación para la autonomía/ segunda fase (en adelante 2ª fase); en estas dos últimas fases es donde se inicia propiamente el itinerario de intervención. En líneas generales debe realizarse en la misma provincia y tiene una duración estipulada de 18 meses ampliable a 24 meses para personas vulnerables. Existe un manual de gestión del SA que busca garantizar la homogeneidad de la intervención de las entidades y los CAR. El manual ha pasado por varias actualizaciones (julio de 2017, noviembre

de 2018 y febrero de 2020) hasta la versión más reciente de junio de 2020 del actual Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

En la fase de evaluación y derivación (fase previa/ primera acogida) se inicia el contacto con el SA y se realiza la primera evaluación de las necesidades y su derivación, si procede, a los recursos establecidos por el SA en el plazo máximo de 30 días y no computa para el cálculo de la duración del itinerario. En la fase de acogida temporal en centro (1ª fase) se inicia el itinerario de intervención con el ingreso en un centro o dispositivo de acogida. La fase de preparación para la autonomía (2ª fase) se inicia cuando las personas finalizan su estancia en el dispositivo de acogida y adquieren una vivienda bajo su titularidad.

Las fases del SA están diseñadas a partir de una concepción lineal o acumulativa del proceso de integración social que choca con las complejas y heterogéneas trayectorias de inserción y la realidad del contexto social en las que se inserta a los SBPI.

Cuando finaliza la cobertura del SA y las personas SBPI siguen necesitando ayuda, la respuesta es la derivación a los servicios sociales universales, a otras entidades sociales o a otros programas de las mismas entidades en las que se llevaba a cabo la cobertura del SA. Esto ha ocasionado, de forma paradójica y polémica, que se hayan desarrollado de manera independiente al SA programas llamados de cuarta fase creados por ayuntamientos y comunidades autónomas (Iglesias et al., 2018).

Garcés-Mascareñas y Pasetti (2019) califican el SA como “rígido”. Y otros autores (Iglesias et al., 2018) subrayan que la flexibilización, prolongación y la no linealidad de las fases –paso directo a

De los ideales regulativos a la realidad de la intervención. Un estudio del sistema de acogida de protección internacional en Cruz Roja Toledo

2ª fase, prolongar los tiempos en 1ª fase para las situaciones más vulnerables, plazas específicas para personas vulnerables, etc.– podría suponer una mejora en el SA.

Cabe señalar que actualmente se ha abierto la puerta a una descentralizada del SA y por consecuencia una participación de las administraciones autonómicas en los itinerarios de intervención, tal y como dictó en Tribunal Superior de Justicia de Madrid, si bien jurídicamente el asilo es competencia estatal, los itinerarios de acogida son una competencia autonómica (Garcés-Mascareñas y Pasetti, 2019).

Con frecuencia, los tiempos marcados (6, 12 o 18 meses) por el SA no son suficientes para que un extranjero-refugiado esté preparado para ser autónomo. Variables como el idioma, la cultura, la edad, las experiencias traumáticas, etc., condicionan mucho el proceso. Las políticas públicas de integración suelen tener un carácter asistencial pero la realidad es que la integración es un proceso de acercamiento intercultural que puede durar toda la vida de una persona. Los plazos que marca el SA para que una persona SBPI se integre en la sociedad de acogida son manifiestamente poco realistas (Vega, 1996).

El SA parece más un sistema de acogida que de integración social. El SA acompaña los primeros meses y proporciona recursos que tratan de sentar las bases de un posterior proceso de integración. Pero la integración social necesita apoyos, recursos y acompañamientos a medio y largo plazo. Tras unos meses de protección y apoyo del SA, los SBPI se insertan en las posiciones sociales más deterioradas de la sociedad de acogida española: precariedad laboral, inseguridad económica e inestabilidad residencial (Iglesias et al., 2018).

1. Metodología

Este trabajo está basado en una estrategia metodológica cualitativa. Las técnicas empleadas en la recopilación de datos y la labor interpretativa han sido, fundamentalmente: la entrevista en profundidad y la observación participante, en el contexto del proyecto de Cruz Roja Toledo (en adelante CRT): Acogida e Integración de personas solicitantes y beneficiarias de PI (perteneciente al SA).

Se ha buscado dar respuesta a la siguiente pregunta de investigación: ¿qué factores influyen en la consecución de los objetivos de los itinerarios de intervención del SA?

El objetivo general de la investigación era conocer los factores que influyen en la consecución de los objetivos de los itinerarios de intervención de las personas SBPI: facilitar su autonomía e inserción social –enmarcados en el SA y desarrollados por CRT– en la sociedad de acogida: la ciudad de Toledo.

Para ello se establecieron los siguientes objetivos específicos:

- a) Conocer la percepción de las personas beneficiarias de los itinerarios de intervención acerca de los efectos del proceso administrativo de solicitud de PI.
- b) Conocer la valoración de las personas solicitantes de PI acerca de las fases del itinerario de intervención.

Se realizaron ocho entrevistas en profundidad siguiendo un diseño muestral que no buscaba la representatividad estadística sino, sencillamente, obtener un número de entrevistas lo suficientemente

From regulatory ideals to the reality of the intervention. A study of the international protection asylum system at Cruz Roja Toledo

| | N.º ENTREVISTAS (8) | % DEL TOTAL DE ENTREVISTAS | % PERSONAS MAYORES DE 18 AÑOS CON MÁS DE 18 MESES EN EL PROY |
|---------------------|---------------------|----------------------------|--|
| Hombres | 4 | 37,5 % | 45,83% |
| Mujeres | 5 | 62,5 % | 54,17% |
| Venezuela | 3 | 37,5 % | 52,1 % |
| América central | 2 | 25% | 16,6 % |
| Siria | 1 | 12,5 % | 8,3 % |
| África subsahariana | 1 | 12,5% | 6,3 % |
| Europa del este | 0 | 0 | 6,3 % |
| Sahara | 1 | 12,5 % | 4,2 % |
| Afganistán | 0 | 0 | 4,2 % |
| Colombia | 0 | 0 | 2,1 % |

Tabla 1: Cuotas de las entrevistas según porcentaje de los participantes del proyecto: sexo y nacionalidad. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del proyecto

amplio y variado de las personas beneficiarias del proyecto de CRT. Así pues, se estableció un diseño muestral por cuotas –sexo y nacionalidad– según los datos facilitados por el proyecto (véase Tabla 1).

El proyecto de CRT dispone de 55 plazas en 10 dispositivos/pisos de acogida temporal en centro (1ª fase). Las personas beneficiarias acceden al proyecto según la disponibilidad de las plazas y las plazas quedan libres a medida que se va derivando a las personas a la fase de preparación para la autonomía (2ª fase), abandonan, renuncian, causan baja o solicitan traslado a otra provincia. Así, el número total de personas beneficiarias se va incrementado proporcionalmente, por lo que para la investigación se estableció un periodo de tiempo para concretar el diseño muestral.

El proyecto se inició en septiembre de 2016. Hasta septiembre de 2019 un total de 314 per-

sonas iniciaron el itinerario de intervención, de las cuales 69 llevaban más de 18 meses en CRT. Estas 69 personas disponían de una experiencia amplia, habían pasado por las distintas fases e incluso habían finalizado el itinerario de intervención. De estas 69 personas se seleccionó a 48 por tener más de 18 años.

Finalmente, en el estudio participaron ocho personas para la realización de las entrevistas siguiendo los parámetros de sexo y nacionalidad (véase Tabla 1). Por facilidad de acceso al informante se descartó realizar entrevistas a las personas procedentes de Europa del Este, Afganistán y Colombia, no se encontraban en Toledo por motivos personales o laborales, se habían trasladado a otra provincia o habían abandonado el país.

Las ocho entrevistas fueron realizadas en los meses de octubre, noviembre y diciembre de

De los ideales regulativos a la realidad de la intervención. Un estudio del sistema de acogida de protección internacional en Cruz Roja Toledo

| | |
|---|---|
| Entrevista 1 Realizada en horario de mañana en su vivienda. | Mujer venezolana de 41 años. Con su pareja y sus dos hijos menores en el proyecto. 23 meses en el Sistema de Acogida en la fecha de la entrevista. |
| Entrevista 2 Realizada en horario de mañana en su vivienda. | Hombre salvadoreño de 25 años. Sin hijos y con su pareja en el proyecto. 23 meses en el Sistema de Acogida en la fecha de la entrevista. |
| Entrevista 3 Realizada en horario de mañana en la sede de Cruz Roja. | Mujer hondureña de 39 años. Con su pareja y sus dos hijos menores en el proyecto. 26 meses en el Sistema de Acogida en la fecha de la entrevista. |
| Entrevista 4 Realizada en horario de mañana en su vivienda. | Mujer camerunesa de 42 años. Con sus dos hijas menores en el proyecto. 27 meses en el Sistema de Acogida en la fecha de la entrevista. |
| Entrevista 5 Realizada en horario de mañana en su vivienda. | Mujer venezolana de 46 años. Con sus dos hijos menores en el proyecto. 23 meses en el Sistema de Acogida en la fecha de la entrevista. |
| Entrevista 6 Realizada en horario de tarde en su vivienda. | Mujer venezolana de 51 años. Con uno de sus hijos menores en el proyecto. 23 meses en el Sistema de Acogida en la fecha de la entrevista. |
| Entrevista 7 Realizada en horario de tarde en la sede de Cruz Roja. | Hombre saharauí de 25 años. Soltero. 19 meses en el Sistema de Acogida en la fecha de la entrevista. |
| Entrevista 8 Realizada en horario de tarde en la sede de Cruz Roja. | Hombre sirio de 22 años. Con su familia en el proyecto: progenitores y 4 hermanos/as. 30 meses en el Sistema de Acogida en la fecha de la entrevista. |

Tabla 2: Características de las entrevistas realizadas. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del proyecto

2019 previo contacto telefónico, y las características de las personas entrevistadas se recogen en la Tabla 2. Por último, las personas entrevistadas vivenciaron sus itinerarios de intervención marcados por el manual de gestión del SA en su versión de noviembre de 2018, de la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria (DGAIAH) perteneciente al entonces Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (actual Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones).

Las personas entrevistadas llevaban más de un año dentro del SA gestionado por CRT a fecha de

diciembre de 2019. Su documentación identificativa legal en el momento en que se realizaron las entrevistas era el “Documento acreditativo de la condición de solicitante, en tramitación, de PI” (tarjeta roja). Esta documentación es temporal y autoriza la estancia en el país hasta la resolución oficial (aprobada o denegatoria). Las dos únicas excepciones fueron la persona entrevistada de nacionalidad siria, que disponía de tarjeta de residencia de larga duración por protección subsidiaria, y la persona saharauí, con la “tarjeta verde” de solicitante del estatuto de apátrida. Los apátridas pueden beneficiarse en España de la PI, en

From regulatory ideals to the reality of the intervention. A study of the international protection asylum system at Cruz Roja Toledo

los mismos términos fijados por la Ley 12/2009, cuando no sean considerados como nacionales por ningún Estado, conforme a su legislación, y manifieste carecer de nacionalidad.

Se recopiló los datos a través de grabaciones de audio para luego ser transcritas y analizadas mediante técnicas cualitativas de análisis del discurso. Los datos se categorizan siguiendo las palabras claves (documentación, fases, permiso de trabajo, etc.) que posicionan y resumen las categorías de análisis (proceso administrativo, duración y fases del proyecto, autorización de trabajo y perspectivas de futuro), organizando la información en una tabla de contenidos a través de la unión entre las categorías de análisis y las palabras clave.

La observación participante se realizó desde mi rol de trabajadora social perteneciente al equipo técnico. Éste se ha ido estructurando e incrementando según las necesidades del proyecto. Un trabajador social como referente del proyecto, dos trabajadoras sociales y tres educadoras/es sociales en 1ª fase, tres trabajadoras sociales en 2ª fase y en los servicios transversales: una coordinadora del servicio de aprendizaje del idioma, una asesora jurídica, una psicóloga y una orientadora laboral, además del apoyo de una administrativa para la justificación económica del proyecto. La observación se realizó entre septiembre de 2018 y septiembre de 2019.

2. Resultados y discusión

A través del análisis de las entrevistas realizadas y de la observación participante en el proyecto de CRT (Acogida e Integración de personas solicitantes y beneficiarias de PI), se propone un acercamiento a determinados aspectos que interfieren en la consecución de los objetivos de los

itinerarios de intervención (autonomía e inclusión social); como la itinerancia continua, los trámites burocráticos de la solicitud de PI y la autorización de trabajo: acceso al mercado laboral.

2.1.- Itinerario de intervención: itinerancia continua

El proyecto de CRT cuenta con 55 plazas de acogida temporal en centro (1ª fase) distribuidas en 10 dispositivos/ pisos de alquiler. En 1ª fase cada dispositivo tiene asignado una trabajadora y una educadora social de referencia, quienes inician el itinerario de intervención. Cuando queda una plaza libre en uno de los dispositivos es el referente del proyecto quien notifica la nueva llegada: “tenéis acogida”. Las primeras dudas que marcarán la intervención son: “¿qué documentación tiene?”, “¿de dónde es (país de origen)?”, “¿cuánto tiempo lleva en España?” y “¿de dónde viene? (localidad y/o recurso de estancia previo)”.

La vivencia previa al acceso a estas plazas está marcada por la cobertura o la no cobertura de las necesidades básicas de las personas beneficiarias: estrategias personales o cobertura social del SA. Las estrategias personales son aquellos recursos externos al SA a los que la persona beneficiaria ha podido acceder: alquiler de habitaciones, red social-familiar, albergues locales, situación de calle, etc., o en algunos casos combinación de varios. En el caso de haber accedido a una plaza en los recursos de la fase de evaluación y derivación (fase previa) la cobertura de las necesidades sociales básicas está garantizada por el SA. Otro caso específico son las estancias previas en los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CE-TIS) y los centros de Atención Humanitaria.

La estancia en los dispositivos provisionales de la fase de evaluación y derivación (fase previa), se-

De los ideales regulativos a la realidad de la intervención. Un estudio del sistema de acogida de protección internacional en Cruz Roja Toledo

gún el manual de gestión del SA, no debe exceder de 30 días, sin embargo, la realidad muestra casos donde se supera este tiempo por la no disponibilidad de plazas en la fase de acogida temporal (1ª fase) a causa del incremento de las solicitudes de PI y la falta de previsión del Estado. Las personas o unidades familiares pueden llevar varios meses (o incluso superar el año) en los centros de la fase evaluación y derivación (fase previa), albergues de recursos externos al SA u otra solución habitacional a la que han podido acceder. La necesidad habitacional obliga a las personas a ajustarse a las plazas disponibles en 1ª fase, independientemente del lugar de residencia previo o de su red de apoyo.

“(…) Era una acogida completa con ayuda, pues íbamos a estar dispuestos a ir donde el programa tuviera su plaza, en cualquier plaza de España. Yo estaba en el País Vasco y me dieron plaza en Toledo, un lugar más desconocido todavía (...) necesitábamos la ayuda, (...) estábamos en un tiempo en el cual no teníamos más que escoger (...)” (Entrevista 3).

El tiempo de estancia en los centros de la fase de evaluación y derivación (fase previa) no computa para el itinerario de intervención (18 o 24 meses) que se inicia en 1ª fase. Pero el SA estipula reducir el tiempo en 1ª fase en el caso de haber permanecido en otro dispositivo de acogida financiado por el mismo ministerio (excepto los CETIs), como los Centros de Acogida a Refugiados (CAR) o los dispositivos de acogida para la Atención Humanitaria de personas migrantes. Es decir, si una persona que solicita PI se encuentra en otro centro no especializado del SA (el caso de los centros de Atención Humanitaria), ese tiempo será contabilizado en su itinerario. Esto supone que la persona no ha recibido una atención es-

pecializada ni una cobertura integral como las brindadas por el SA.

En CRT se observa estos casos en las personas de origen subsahariano procedentes de los centros de Atención Humanitaria que, en numerosos casos, han sido derivados desde CETIs previamente. El dispositivo de 1ª fase sería su tercer centro, esto supone un continuo cambio en los equipos profesionales de atención, ocasionando una itinerancia continua e impuesta por el SA. Dificulta la creación del vínculo profesional de ayuda, el alcance de los objetivos del propio SA y condiciona los procesos de aprendizaje del idioma.

Una vez adjudicada la plaza en el dispositivo de 1ª fase de Cruz Roja, en el caso de no haber residido en Toledo, las personas beneficiarias vuelven a iniciar contactos y red en la nueva ciudad. Deben actualizar sus datos en todas las administraciones públicas, retomar el acceso a los recursos disponibles de los diferentes sistemas autonómicos y locales (sanidad, educación, empleo, etc.).

El SA estipula tres meses como estancia mínima en el dispositivo de 1ª fase, independientemente de cualquier circunstancia personal como el tiempo de estancia en España. Si la persona lleva varios meses esperando una plaza en el SA es posible que disponga de permiso de trabajo e incluso haya empezado a trabajar. Cabe la posibilidad de derivación anticipada a 2ª fase a los tres meses o ampliación de unos meses en los casos vulnerables con la correspondiente autorización del Ministerio.

La estancia en los dispositivos de 1ª fase de CRT supone una estancia semi tutelada con unas normas, derechos y obligaciones. Los gastos de alquiler y suministros los gestiona la entidad y comparten vivienda con otras personas beneficiarias.

From regulatory ideals to the reality of the intervention. A study of the international protection asylum system at Cruz Roja Toledo

De forma general, tras seis meses en 1ª fase las personas beneficiarias son derivadas a 2ª fase, en el mismo proyecto de CRT, y deben cambiar de vivienda. La persona empieza la búsqueda de vivienda, con las correspondientes limitaciones y dificultades estructurales existentes: precio de alquiler, solicitud de medios económicos, discriminación por país de procedencia, etc.

El equipo técnico de 1ª y 2ª fase vivencia las propias limitaciones en la búsqueda vivienda. Llamadas telefónicas con inmobiliarias, propietarios/as que buscan una garantía para alquilar sus viviendas, etc. Las garantías dependen de la resolución de la solicitud de PI y no tanto de las habilidades del equipo técnico o de las personas beneficiarias.

El cambio principal entre ambas fases viene marcado por la titularidad de la vivienda. En 2ª la persona beneficiaria es titular del contrato de alquiler.

“(…) Primera fase es como tú estás en una cárcel, en segunda fase (…), sales de la cárcel (risas) (…). La segunda fase es tú un poco libre, puedes salir, la gente puede venir a visitarte, puedes hacer muchas cosas (…)” (Entrevista 4).

“(…) La primera etapa uno... depende totalmente del programa (..) y en la segunda etapa (..) uno comienza a volar... a independizarse, a buscar un empleo (..) (Entrevista 3).

“Uno tiene más intimidad, más privacidad (..)” (Entrevista 5).

“Tienes que hacer tus cosas solo: tú pagas la luz, el alquiler, pagas todo... Para que después, cuando te quedas solo sin programa, puedas hacerlo muy fácil (..) (Entrevista 7).

Se inicia un nuevo proceso de cambio: nueva vivienda, nuevo barrio y nuevos recursos. Posibles cambios de centros educativos, centro de salud, servicios sociales, etc. Sería el tercero, cuarto o hasta quinto proceso de cambio, si contamos con el proceso migratorio. La persona se encuentra en itinerancia continua y necesita estabilidad para alcanzar los objetivos marcados por el SA: autonomía e inclusión social. Además, es posible un nuevo proceso de cambio en el caso de encontrar trabajo en otra localidad y sea necesario cambiar de vivienda.

“Llevamos para dos años, y veo que ahora mismo estamos como empezando a estabilizarnos, porque estuvimos seis meses en el otro piso, (...) esperamos nuestro permiso de trabajo, y a empezar a trabajar y empezar como nosotros a llevar los gastos (...)” (Entrevista 2).

Además, existen limitaciones de movimiento geográfico, la persona no podrá ausentarse de la provincia sin la autorización de la entidad ya que podría causar abandono. El manual de gestión posibilita las ausencias temporales por circunstancias excepcionales o por motivos laborales. Las autorizaciones han ido variando de 7 días, 17 días, hasta un máximo un mes por motivos laborales a criterio de la entidad.

Estas limitaciones geográficas se muestran más latentes en los casos donde la persona beneficiaria desea volver a las localidades donde inició su arraigo social y cuenta con red de apoyo. Se ven ante la decisión de abandonar la cobertura del SA o regresar al lugar donde iniciaron su proceso de inclusión social. El SA autoriza el traslado de provincias siempre y cuando esté justificado, como son los motivos laborales por contar con un contrato de trabajo.

De los ideales regulativos a la realidad de la intervención. Un estudio del sistema de acogida de protección internacional en Cruz Roja Toledo

“Deberían permitir que la gente sea un poco más libre, yo siento como una presión como de supervisión con los permisos (...) estamos presos en Toledo (...) (Entrevista 1).

den pasar meses o en algunos casos superar el año.

En CRT las personas beneficiarias ya han accedido a algún reconocimiento administrativo como solicitantes de PI (véase Tabla 3). Tal y como se ha hecho mención en el anterior apartado, una de las primeras dudas ante la llegada de una persona a los dispositivos de la entidad es: ¿qué

2.2.- Los trámites burocráticos de la solicitud de PI

Desde que una persona llega a España, manifiesta solicitar PI, hasta que accede al SA, pue-

| | |
|---|---|
| 1. Manifestación de voluntad de presentar solicitud de PI | <ul style="list-style-type: none"> - Previo a la formalización de la solicitud de PI, antes de la cita oficial para la entrevista sobre la solicitud en las dependencias policiales - Duración de la vigencia en función de las citas disponibles - Autorización de estancia en el país, no válido para el cruce de fronteras y no autoriza a trabajar |
| 2. Resguardo de presentación de solicitud de PI: “resguardo blanco” | <ul style="list-style-type: none"> - Se formaliza la solicitud de PI - El volante blanco tenía una duración inferior a seis meses hasta acceder a la primera tarjeta roja. Se amplía su duración equiparándolo a la primera tarjeta roja |
| 3. Documento acreditativo de la condición de solicitante, en tramitación, de protección internacional: primera “tarjeta roja” | <ul style="list-style-type: none"> - Duración de 6 meses, al ser admitida su solicitud a trámite - Autorización de estancia en el país, no válido para el cruce de fronteras y no autoriza a trabajar |
| 4. Documento acreditativo de la condición de solicitante, en tramitación, de protección internacional con autorización de trabajo: “tarjeta roja” | <ul style="list-style-type: none"> - Renovación de la anterior documentación, al no haber sido resulta la solicitud de PI - Duración de 6 meses - Autorización de estancia en el país, no válido para el cruce de fronteras y sí autoriza a trabajar |
| 5. Resolución de la solicitud de PI | <ul style="list-style-type: none"> - Favorable: acceso a la tarjeta de residencia - Favorable por razones humanitarias: acceso a la tarjeta de residencia, pero con pérdida de la condición de beneficiario/a del Sistema de Acogida de PI (caso Venezuela) - Desfavorable: en el caso de no abandonar el país: situación irregular y pérdida de la condición de beneficiario/a del Sistema de Acogida de PI |

Tabla 3: Documentación identificativa de la solicitud de PI. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del proyecto

From regulatory ideals to the reality of the intervention. A study of the international protection asylum system at Cruz Roja Toledo

documentación tiene?, ya que marcará la intervención.

El “Documento acreditativo de la condición de solicitante, en tramitación, de PI” (tarjeta roja), es poco conocido por las instituciones públicas. Este desconocimiento ocasiona trabas burocráticas tales como: apertura de cuentas bancarias, alquiler de una vivienda, acceso a un contrato de trabajo, etc. En peor situación se encuentra las personas con “volante blanco” y más aún con la “manifestación de solicitar PI”, son documentos a los que se les niega su validez.

El equipo técnico hace una labor de mediación para informar sobre la validez de los documentos. La dinámica de intervención está marcada por el tipo de documentación de la persona beneficiaria: “con una tarjeta roja con dirección en Melilla, no les dejan inscribirse en el paro”, “sin autorización de trabajo no pueden solicitar el número de la seguridad social”, si tiene pasaporte que pruebe con eso”, “la documentación es de estancia y no de residencia, no cumple el requisito”, “no puede renovar la tarjeta del paro porque tiene caducada la tarjeta roja, tiene que volver a inscribirse”, “si tiene caducada la tarjeta roja le bloquean la cuenta bancaria”.

La documentación supone la “columna vertebral” en la vida de las personas migrantes. La documentación permite transitar con seguridad, sin miedo. Facilita el acceso a los diferentes recursos de la ciudad y los sistemas protección social: seguridad social, sanitario, educación, vivienda, etc. No disponer de la documentación en vigor impide estabilidad en el proyecto de vida y condiciona la autonomía e inclusión social. La inestabilidad en su situación administrativa es la preocupación principal.

“Me preocupa no tener la cita a tiempo (...). Y yo ande con un documento vencido, incluso, estando en un puesto de trabajo y se me vence la tarjeta y me echarían” (Entrevista 1).

“Ahora sí estamos legales, mañana quien sabe. Entonces, creo que es lo más importante, porque creo que es como la columna vertebral de todo. Te quitan eso y ya no tienes nada: adiós trabajo, adiós piso, adiós todo (...). Eso es lo primero que hay que tener estable” (Entrevista 2).

Una de las dificultades de los/las solicitantes de PI es el tiempo de espera para solicitar cita previa y así renovar la documentación. Los mecanismos para renovar la documentación de PI en las comandancias de policía en Toledo, dependientes del Ministerio de Interior, han ido variado y adaptándose según el incremento de las demandas de solicitudes de PI. Una de las modalidades para la renovación de la documentación fue acceder a una de las pocas citas programadas por día y según orden de llegada, lo que obligaba a acudir a las personas por la madrugada. Posteriormente cambió a una modalidad telemática de cita previa, que no agilizó el acceso a la documentación por los tiempos de espera.

“Solicitarlo es un tiempo de paciencia, porque uno no sabe en qué momento le van a decir el sí (...) tengo más de un mes de estar día tras día sobre esa computadora y no puedo encontrar una cita (...)” (Entrevista 3).

“Es una tarjeta... que permite a la gente de caminar tranquilamente (...). Antes, cuando vamos ahí, es obligatoria de levantarse a las 5 [de la madrugada] (...) para ir ahí porque hay muchísima gente (...). Ahora está bien porque

De los ideales regulativos a la realidad de la intervención. Un estudio del sistema de acogida de protección internacional en Cruz Roja Toledo

todo ha cambiado. No necesita levantarse a las 5, (...). Tú necesitas una cita... un mes antes (...)" (Entrevista 4).

La preocupación se agrava ante la posibilidad de que la solicitud sea denegada. Es una cuenta atrás ante la posibilidad de quedar en situación irregular, dada la alta probabilidad de denegación si nos basamos en los datos estadísticos. En 2018, el 76% de las solicitudes de PI fueron desfavorables y el 34% en 2019: está bajada drásticamente se produjo debido a las resoluciones favorables por razones humanitarias, principalmente a personas de nacionalidad venezolana que acceden a una documentación de residencia, pero deben abandonar el SA.

Una de las alternativas ante la denegación de la solicitud de PI es el "arraigo", el "plan b", al margen del derecho de asilo. Sigue otra lógica jurídica, pero es la esperanza ante la posible situación de irregularidad, fantasma de las personas migrantes que condiciona su situación social, su proyecto de vida y los empuja a la economía sumergida como la única fuente de ingresos para su supervivencia.

"Nosotros no tenemos esperanzas de que nos vayan a aprobar el asilo (...). Entonces nuestra esperanza será el arraigo (...)" (Entrevista 1).

"Esperar los tres años, podría ser, ver si cumplimos los requisitos, para poder solicitar el arraigo social (...) por si nos llegan a decir que no, tener como un plan b" (Entrevista 2).

La excepción la marca la persona saharauí entrevistada, que se muestra seguro de su solicitud como apátrida.

"(...) Si no tengo derecho no voy a solicitar este trámite. (...) Si te dicen que no es porque no eres saharauí (...)" (Entrevista 7).

2.3.- La autorización de trabajo: acceso al mercado laboral

El acceso a un empleo es el objetivo principal de las personas SBPI. La autorización de trabajo es concedida en la primera renovación de la documentación, a los seis meses de manera general y tras haber accedido a una cita oficial para ello, lo que supondrá un tiempo adicional de espera.

Así, la cobertura de las necesidades sociales de las personas beneficiarias dependerá absolutamente del SA. Hasta acceder a la autorización de trabajo son obligatoriamente dependientes. En el caso de no acceder a una plaza en el SA, su subsistencia no queda garantizada, como ocurre con personas que por la falta de plazas esperan a ser atendidas.

La autonomía y la inserción social se ven condicionadas por la autorización de trabajo. Limitación añadida al propio proceso de búsqueda de empleo y a la situación del mercado laboral español caracterizado por la alta temporalidad y el desempleo. Se trabaja para alcanzar las habilidades y competencias laborales desde el punto de vista individual pero no en las causas estructurales. El acceso al mercado laboral es un indicador de inserción social, supone una fuente de ingresos que posibilita la autonomía económica a través de un trabajo remunerado y un espacio de creación de redes sociales.

"¿No sería más productivo para este país darle un permiso de trabajo a la persona, que se mantenga a que ellos tengan que pagar su subsistencia? (...). O sea, yo no le veo senti-

From regulatory ideals to the reality of the intervention. A study of the international protection asylum system at Cruz Roja Toledo

do que te tengan seis meses sin hacer nada” (Entrevista 1).

“Esperas un periodo bastante largo para iniciar otra vez a trabajar y (...) empieza otro proceso: la búsqueda de empleo (...). Entonces, estar seis meses sin hacer nada es como que... ¿qué hago?” (Entrevista 2).

En el caso del solicitante del estatuto de apátrida (entrevista 7), su situación se agrava porque no recibe la autorización de trabajo hasta la resolución de su solicitud. Lleva más de dos años esperando la resolución. Incluso la persona puede superar el tiempo máximo en el programa y no haber recibido una respuesta a su solicitud, ocasionando una falta de garantía en la cobertura de sus necesidades básicas.

La excepción la marca la persona siria (entrevista 8) que obtuvo la tarjeta de residencia de larga duración al llegar a España por ser reasentado desde terceros países fuera de la Unión Europea. Al disponer de una documentación estable, la preocupación se centra a las dificultades para encontrar trabajo en España.

De manera general, al pasar a 2ª fase las personas beneficiarias pueden contar con la autorización de trabajo, al llevar más de seis meses en el SA. En este momento, la intervención se centra en ayudar a las personas beneficiarias en la búsqueda activa de empleo. Una vez que las personas beneficiarias obtienen un trabajo asalariado, las ayudas económicas se ajustan a los ingresos y, en caso de que los ingresos propios superen el importe de las ayudas, dejan de percibir las.

Durante el seguimiento en la intervención con las personas que cuentan con autorización de trabajo

y están en búsqueda activa de empleo, se vivencia la precariedad de los contratos de trabajo: “es un contrato de 20 horas, tienes que traer la nómina para saber cuánto te corresponde de ayuda”, “es un contrato de ayudante de cocina”, “es un contrato en la construcción”, “es un contrato temporal”, “no puedo traer la nómina, no me la dan”, “ha pasado más de un mes, ¿no te han pagado todavía?”.

Independientemente de la formación académica, se accede a unos puestos de trabajo precarios y en algunos casos sin relación con la experiencia profesional en el país de origen. Los procesos de homologación de los títulos académicos son largos: “mete la homologación del título de bachillerato que es más rápido”, “el título de la carrera tarda más de un año...”.

“(...) La cosa es trabajar y sobrevivir en un país que no es el tuyo. (...) Me gustaría trabajar de lo que yo estudié, industria farmacéutica (...)” (Entrevista 2).

La precariedad laboral dificulta alcanzar la finalidad del SA: autonomía e inclusión social. Es un círculo continuo dentro del proceso de exclusión social, si al finalizar el tiempo del itinerario de intervención (18/24 meses) no se cuenta con ingresos estables, la opción es la derivación a los Servicios Sociales. Derivación también en los casos donde las solicitudes de PI son denegadas.

2.4.- *Discusión de los resultados*

Los trámites administrativos de la solicitud de PI marchan de manera independientes a los objetivos del SA. Interfieren dos organismos estatales distintos, donde la tramitación burocrática de las solicitudes de PI (Ministerio de Interior) limita el alcance de los objetivos del SA (Ministerio de Inclu-

De los ideales regulativos a la realidad de la intervención. Un estudio del sistema de acogida de protección internacional en Cruz Roja Toledo

sión, Seguridad Social y Migraciones), mostrando una incoherencia interministerial.

La finalidad del SA –facilitar la progresiva autonomía y la integración social y laboral– se ve condicionada por el tiempo en el acceso a la documentación con autorización de trabajo. Documentación temporal, poco reconocida socialmente, limitada por el colapso en las citas, sin acceso al permiso de trabajo hasta la primera renovación y condicionada por el estudio de la solicitud de PI que puede tardar años en resolverse, y que en el caso de ser desfavorable (o favorable por razones humanitarias, pero con pérdida de acceso a la cobertura del SA, como es el caso de Venezuela) rompe con el itinerario de intervención iniciado por el propio SA.

Hasta la obtención de la autorización de trabajo, la persona beneficiaria queda a expensas del SA (seis meses, mínimo). Al no poder acceder al mercado laboral regular, no cuenta con ingresos estables, lo que ocasiona una dependencia impuesta y ralentiza la búsqueda activa de empleo, sobre todo en las personas que cuentan con habilidades, experiencia laboral y conocimiento del idioma. Por otro lado, en el caso de no acceder al SA, las estrategias de supervivencia para cubrir las necesidades básicas pueden verse condenadas a la economía sumergida (es un hecho bien conocido que la economía sumergida se nutre de personas en situación irregular).

Otro de los factores que interfieren en la consecución de los objetivos del SA es la itinerancia continua e impuesta. La disponibilidad de las plazas y la derivación entre centros desde diferentes provincias ocasiona una “peregrinación” por el territorio. Esta “peregrinación”, la derivación entre centros desde diferentes provincias y el tiempo de

espera para acceder al SA ocasiona una ruptura en los procesos de inclusión y arraigo social, condicionado la estabilidad personal y dificultan la intervención: contacto con diferentes equipos de atención, dificultad en la creación de vínculo de ayuda, variaciones entre las diferencias comunidades autónomas, obstáculos en los traslados de expedientes sanitarios.

A la itinerancia por el territorio y la derivación entre centros desde diferentes provincias, cabe añadir el cambio de vivienda de 1ª a 2ª fase. Posible traslado de barrio y/o localidad, cambio de centro sanitario, servicios sociales o centros educativos. El acceso a un empleo en otra provincia o localidad añadiría un nuevo proceso de cambio. Y para finalizar esta andanza por el territorio, en el caso de no haber alcanzado una estabilidad socioeconómica al finalizar el itinerario de intervención (18 o 24 meses desde la 1ª fase) o al ser denegada la solicitud de PI, la persona posiblemente se traslade de residencia hacia un lugar donde cuente con red de apoyo.

Las rutas migratorias largas por varios países, como los de las personas subsaharianas, sirias, yemeníes, palestinos/as, pakistaníes o afganos, suponen una vulnerabilidad añadida. No solo huyen del país de origen, sino que el trayecto migratorio puede ocasionar más vulneraciones de los derechos humanos: trabajos forzados, hacinamientos, trata, etc. La itinerancia y los continuos procesos de cambio no acaban al finalizar el trayecto migratorio con la llegada al país, paradójicamente continúa en el país de acogida a través de un sistema burocrático, centralizado y rígido, creado para mejorar la autonomía y la inclusión social en las personas SBPI.

Los itinerarios de intervención están marcados por una itinerancia continua y no alcanzan en mu-

From regulatory ideals to the reality of the intervention. A study of the international protection asylum system at Cruz Roja Toledo

chos de los casos, la finalidad del SA: autonomía e inclusión social. El resultado final es un itinerario de exclusión, con tiempos de vulnerabilidad social (18/24 meses, o menos en el caso de que la resolución de la solicitud de PI sea desfavorable durante el itinerario de intervención).

Al analizar la realidad social de la sociedad de acogida, los resultados de los itinerarios de intervención del SA y la finalidad de éste, nos encontramos ante la siguiente paradoja, la legislación da por hecho que la sociedad de acogida, donde el SA busca la inclusión social de las personas SBPI, es inclusiva, pero lo cierto es que “integra” en una sociedad donde existen excluidos, es decir, integramos a los “excluidos” en la sub-sociedad de acogida de los excluidos nacionales. El SA se ha creado sin tener en cuenta las condiciones de la sociedad de acogida en la que busca integrar a sus beneficiarios/as, con un 18,4% de personas en exclusión social, donde las personas de origen migrante superan esta incidencia en más de diez puntos (FOESSA, 2019).

Este círculo de la exclusión de las personas SBPI parte de la situación de exclusión y vulneración más salvaje de sus derechos humanos en el país de origen y/o en el trayecto migratorio. Le sigue la situación de exclusión social al llegar al país cuando no se cuenta con recursos, se agotan o no se accede a una plaza en el SA. El siguiente nivel vendría definido por la situación de vulnerabilidad con cierta cobertura de protección social dentro de un SA caracterizado por la itinerancia continua y las dificultades en el acceso la documentación acreditativa. Y como última etapa, una situación de exclusión social de las personas que no han alcanzado los objetivos del SA y se “integran” en la precariedad social del país de acogida, como pone de manifiesto la derivación continua a los

Servicios Sociales al finalizar el itinerario, (exclusión-vulnerabilidad-exclusión). El caso más extremo de exclusión serían las personas a las que se les ha denegado la solicitud de PI que han iniciado un itinerario de intervención, un arraigo social y llevan más de un año en el país. La realidad es que se pretende integrar a los excluidos en una sociedad excluyente, con desempleo, encarecimiento de los precios de la vivienda, derechos sociales precarios, etc.

Existen alternativas razonables que podrían paliar algunos de los peores efectos de estos itinerarios de exclusión: la no limitación de estancia mínima en la fase de acogida temporal en un centro (1ª fase); la derivación directa a la fase de preparación de la autonomía (2ª fase) en aquellos casos en los que la persona cuenta con red de apoyo y cierto arraigo social en una localidad y no necesita ingresar en un centro semitutelado; el acceso a la autorización de trabajo desde la primera formalización de la solicitud; la alternativa administrativa a la denegación de la solicitud de PI, con la regularización como opción.

El acceso directo a 2ª fase facilitaría la disponibilidad de plazas en 1ª fase y evitaría el abandono de la localidad donde se inició el arraigo social. Podría suponer más gastos en ayudas de alquiler, fianza y necesidades básicas, pero si se acompaña con un acceso a la documentación con autorización de trabajo desde el primer momento y con un seguimiento en la intervención, facilitaría el alcance de una autonomía y posible inclusión social de los SBPI.

Iglesias et al., (2018) proponen repensar el SA para romper su linealidad o estandarización y combinar de forma flexible las necesidades y desafíos de integración, los tiempos y fases de aten-

De los ideales regulativos a la realidad de la intervención. Un estudio del sistema de acogida de protección internacional en Cruz Roja Toledo

ción y las diferentes actuaciones y actores que conforman el sistema. Se destacan las siguientes recomendaciones:

- Promover una distribución territorial en la adjudicación de plazas según las redes familiares y sociales, comunidad de referencia y dinamismo del mercado laboral
- Romper la linealidad o estandarización: flexibilidad y prolongación de las fases
- Coordinación con el Ministerio de Educación para agilizar los procesos de homologación y cualificación
- Coordinación con la administración autonómica y local
- Modelo de financiación más estable de las ONG

El dilema en la intervención, más allá de profesionalizar, burocratizar y modernizar el “tratamiento a los excluidos”, podría centrarse también en el objetivo de construir una sociedad donde la exclusión sea imposible. Y en relación con el drama de la “crisis de las personas refugiadas” y las políticas europeas para “hacerle frente” a este fenómeno, cabe citar a Žižek, (2016): “La tarea más difícil e importante es emprender un cambio más radical que elimine las condiciones que crean refugiados. La causa fundamental de la existencia de refugiados es el capitalismo global actual en sí mismo y sus juegos geopolíticos” (p. 118).

BIBLIOGRAFÍA

- CEAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado). (2020). Informe 2020. Las personas refugiadas en Europa y España. Madrid: CEAR.
- FOESSA, Fundación. (2019). VIII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Madrid: Fundación FOESSA.
- Garcés-Mascareñas, Blanca y Pasetti, Francesco. (2019). ¿A más solicitudes de asilo igual recepción? El sistema estatal de acogida en España desde 2015. *Anuario CIDOB de la inmigración*, 114-126.
- Iglesias, Juan, Urrutia, Gorka, Buades, Josep, Estrada, Cecilia, y Vicente, Trinidad. (2018). ¿Acoger sin integrar? El sistema de acogida y las condiciones de integración de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional en España. España: Servicio jesuita a migrantes España, Universidad de Deusto, Universidad Pontificia Comillas.
- López, Mónica, Gil, Ernesto y Montero, Cristina. (2016). El sistema de asilo y su protección social en España. *Servicios Sociales y Política Social*, XXXIII (111), 105-115.
- Sánchez Nimo, Silvana María (2018). “Refugees Welcome”. Una aproximación al Trabajo Social con refugiados aplicando el modelo de intervención en crisis. *Cuadernos de Trabajo Social* (31 (1)), 109-120.
- Vega, María Jesús (1996). Fases de la intervención social con refugiados. *Cuadernos de trabajo social*, 155-181.
- Žižek, S. (2016). La nueva lucha de clases, los refugiados del terror. España: Anagrama.