

Resumen

Este libro recoge el marco teórico, los aspectos metodológicos, los resultados y las conclusiones más relevantes de una parte del proyecto de investigación denominado “La Integración de los Refugiados. Un Análisis de Modelos de Acogida, Relaciones Intergrupales y Proceso de Aculturación” (INTEG-RE; Referencia UAL18-HUM-C013-B). Este proyecto de I+D+I ha sido financiado por la Universidad de Almería dentro del marco del Programa Operativo FEDER Andalucía 2014-2020, y se ha desarrollado durante un periodo de 3 años (desde 01/10/2019 hasta 30/09/2022). Aunque el proyecto constituye una extensión de líneas de investigación consolidadas por el equipo de investigación en el ámbito de la inmigración, su desarrollo implica una aportación novedosa por su aplicación al estudio de personas que se encuentran en una situación de protección humanitaria.

Los **objetivos** fundamentales de la investigación han sido, por una parte, conocer las principales características sociodemográficas, así como distintas variables psicosociales relacionadas con la experiencia migratoria de las personas acogidas en el sistema nacional de acogida e integración de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional (SAISAR) que residen en la provincia de Almería. Por otra parte, la investigación pretende analizar los programas implementados con personas en situación de protección humanitaria en dos instituciones de la provincia de Almería (Cruz Roja y Fundación CEPAIM), que gestionan la acogida a través de dos modelos distintos (centralizado y descentralizado, respectivamente). Se realiza una comparación de ambos modelos de acogida respecto a la consecución de la autonomía de las personas en acogida y su inserción social. Para ello se han tenido en cuenta variables estructurales (tipo de alojamiento y agrupaciones) y variables de integración social (programas, seguimiento, acompañamiento y mediación). Nuestra **hipótesis de partida** en este caso es que los

modelos de acogida tendrían una cierta influencia sobre las actitudes intergrupales, de modo que el modelo de viviendas unifamiliares en comunidad, modelo descentralizado que en teoría parece fomentar más la autonomía de las personas acogidas y el contacto intergrupal, tendría efectos más positivos sobre la adaptación y las relaciones sociales de las personas usuarias del sistema.

Para abordar estos objetivos se han llevado a cabo dos estudios con participantes y metodologías diversas. En el **Estudio 1**, de carácter cuantitativo, participaron 105 personas usuarias del SAISAR, que respondieron a un cuestionario con diferentes medidas sociodemográficas (sexo, edad, estado civil, situación familiar, nivel de estudios, país de origen, tiempo en España, ideología política, religión, práctica religiosa, expectativas sobre la solicitud de asilo, etc.) y psicosociales (cantidad, calidad y lugares de contacto con personas españolas, apoyo social percibido, discriminación percibida, identificación social, grado de autonomía, etc.).

En el **Estudio 2**, de carácter cualitativo, participaron profesionales de las dos entidades (Cruz Roja y CEPAIM), en calidad de coordinadores del sistema de acogida y/o miembros de los equipos de intervención de diversas áreas (Trabajo social, Psicología, Derecho, Educación Social, Mediación, Formación, etc.). Se realizaron un total de 18 entrevistas (17 individuales y una grupal) con el fin de obtener información sobre: a) las características generales del programa de protección internacional y su funcionamiento en la provincia en cada una de las modalidades residenciales en las entidades sociales; b) el objetivo de las fases, duración, actividades, profesionales que participan, etc.; c) los perfiles de las personas solicitantes de asilo; d) la sociedad de acogida y el contexto social –entorno y relaciones intergrupales–, desde la perspectiva de los profesionales de las entidades. De manera adicional y motivados por la situación de pandemia que estaba afectando el desarrollo de la investigación, en las entrevistas realizadas una vez decretado

el estado de alarma, se preguntó por el impacto de la situación de la pandemia en el SAISAR y la respuesta de los equipos profesionales de las dos entidades.

Para la realización de este segundo estudio, también 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 y nacional (p.e., Oficina Europea de Apoyo al Asilo, Ministerio del Interior y Ministerio de Inclusión Seguridad Social y Migraciones).

El libro consta de 7 capítulos. El **capítulo 1** aborda el nuevo papel que ha adquirido España como receptor relevante de solicitantes de asilo, algo que hasta hace una década era casi testimonial. En el **capítulo 2** se analizan las similitudes y diferencias entre inmigración y refugio, así como sus implicaciones sobre las relaciones y actitudes intergrupales en las sociedades de acogida. Se presentan distintas investigaciones psicosociales en diferentes países, especialmente europeos, que han centrado su estudio en las personas refugiadas/solicitantes de asilo. Se destacan algunas variables clave desde esta perspectiva como la cantidad y calidad del contacto, la discriminación percibida, la identidad y el apoyo social percibido, entre otras. En el **capítulo 3** se presenta la normativa referente a los procedimientos de solicitud de asilo. Se describe el sistema nacional de acogida e integración de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional (SAISAR), detallando los procedimientos de solicitud y las fases del sistema. El **capítulo 4** recoge una contextualización de la investigación realizada en el marco del proyecto INTEG-RE. Se presentan datos actuales sobre la nacionalidad y las características socio demográficas de las personas que solicitan asilo en la provincia de Almería. También se describen detalladamente los dos modelos de acogida que se

¹ Seminario RECULM España (2018). *Trabajando con refugiados: Principios, habilidades y perspectivas*. Organizado 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.

desarrollan en la provincia de Almería: el modelo centralizado (gestionado por Cruz Roja) y el modelo descentralizado (gestionado por la Fundación CEPAIM). Finalmente, se presentan los objetivos de la investigación. En los capítulos 5 y 6 se presentan los resultados obtenidos en los estudios cuantitativo y cualitativo, respectivamente. En el **capítulo 5** se presenta la metodología, las características sociodemográficas y el perfil psicosocial de las personas acogidas en el SAISAR. En el **capítulo 6** se presentan los resultados desde el punto de vista de los profesionales de dicho sistema, detallando la metodología empleada. El **capítulo 7** recoge la discusión de los resultados hallados en ambos estudios y las principales conclusiones de esta investigación. En la parte final del libro pueden encontrarse las Referencias bibliográficas y los Anexos, en los que se incluyen el cuestionario utilizado en el Estudio 1 y los guiones de las entrevistas del Estudio 2.

CAPÍTULO 1

El cambio de contexto de España como país receptor

Pablo Pumares Fernández

Universidad de Almería. CEMyRI

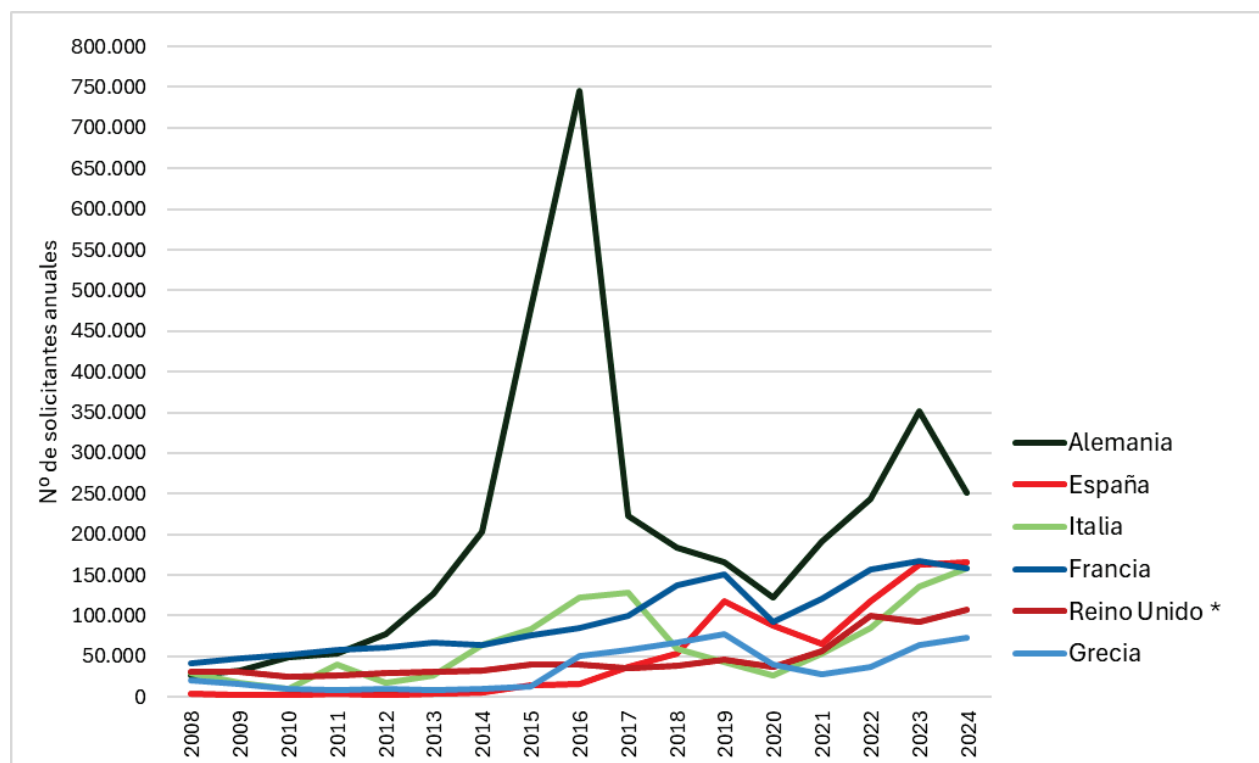
El contexto europeo

Desde la llamada crisis de los refugiados desatada en 2015, la cuestión de la acogida brindada a estas personas se ha convertido en un tema controvertido en muchos países europeos. En dos años, se presentaron en la Unión Europea a 27 (con Croacia, pero sin Reino Unido, en adelante, UE-27) más de 2,5 millones de solicitudes asilo (Eurostat, 2024), principalmente de personas de nacionalidad siria, afgana e iraquí, el número más alto desde la Segunda Guerra Mundial. Casi la mitad de éstas fueron absorbidas por Alemania, después del *wir schaffen das* (algo así como *nosotros podemos manejarlo*) de la canciller Angela Merkel de 31 de agosto de 2015, seguida a mucha distancia por Hungría, Italia o Suecia (Figura 1). La crisis puso en cuestión el sistema de Dublin III, según el cual el país de primera entrada debía gestionar la solicitud de asilo, lo que cargaba de forma desmesurada a los Estados con fronteras exteriores. Las intensas discusiones subsiguientes desembocaron en un compromiso de reubicación de 120 000 refugiados que, sin embargo, tuvo un elevado nivel de incumplimiento (Hatton, 2020).

Aunque en los años siguientes las llegadas remitieron, se mantuvieron claramente por encima de los años previos a la crisis y con ello también la preocupación dentro de los Estados miembros sobre cómo afrontar un fenómeno al que los tratados internacionales obligaban a atender, pero que suponía un esfuerzo de gestión difícil de sostener.

Figura 1

Evolución del número de solicitantes de asilo en los principales receptores de la UE-27 y el Reino Unido



Fuente: EUROSTAT². Elaboración propia.

Esta preocupación se exacerbó cuando en 2022 las solicitudes repuntaron de nuevo. Sin tanto ruido, pero con una corriente de fondo en la opinión pública y en la esfera política mucho más sensibilizada por la crisis anterior, entre 2022 y 2024 se produjo un número similar de solicitudes de asilo en la UE-27 y el Reino Unido de 2015-2017 (casi 3,4 millones, con Siria y Afganistán todavía a la cabeza, pero ya con Venezuela, Turquía y Colombia asomando entre los cinco primeros emisores). Esto ha derivado en que países como Reino Unido, primero, e Italia después, hayan promovido

² Para elaborar la figura los datos han sido extraídos de: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctza_custom_16642911/default/table?lang=en; Los datos de Reino Unido para los años 2008 y 2020-2024 proceden del Home Office: <https://www.gov.uk/government/statistics/immigration-statistics-year-ending-march-2022/how-many-people-do-we-grant-asylum-or-protection-to#data-tables>

políticas de externalización de solicitantes de asilo a Ruanda (Gower et al., 2024) y Albania (Amante, 2023) respectivamente, con el objetivo declarado de disuadir la entrada de inmigración irregular por esta vía, pero también de aliviar la presión sobre sus sistemas de asilo. Si bien su aplicación en la práctica se ha visto muy limitada por la intervención de instancias judiciales internacionales y nacionales, la idea ha calado en otros países europeos.

Por su parte, el trabajo de la UE-27 sobre estos temas culminó con el Pacto de Migración y Asilo aprobado en abril de 2024. En él se introduce un sistema de solidaridad obligatoria en relación con las solicitudes de asilo, pero permite a su vez a los Estados elegir entre aceptar solicitantes de otros países sobrecargados o compensarlos con 20 000 euros, lo que facilita al final mantener las desigualdades estructurales de acogida (González Enríquez, 2024). De hecho, como muestra la Figura 1, España, Italia y Grecia no han dejado de aumentar su peso como destinos de los solicitantes en los tres últimos años. A su vez, el nuevo marco también establece procedimientos acelerados en frontera y amplía la categorización de “países de origen seguros”, lo cual ha facilitado un aumento en las tasas de rechazo y retorno de solicitudes, especialmente a países africanos y latinoamericanos considerados ahora “seguros” por la UE. Esto ha generado preocupación sobre la objetividad y universalidad del derecho de asilo (Olmedo, 2024), que parece irse restringiendo cada vez más como forma de reducir la presencia de los solicitantes en el territorio y los problemas de gestión y opinión pública que se generan. En esta línea, la Comisión Europea avala recientemente la legalidad de los campos de deportación fuera de la Unión Europea de migrantes cuya solicitud de asilo hubiera sido rechazada (Sahuquillo, 2025).

El papel de España

España, un país que tradicionalmente recibía muy pocas solicitudes de asilo (menos de 5000 anuales en los años anteriores a 2014, por ejemplo), se vio afectada solo marginalmente por la crisis de 2015. Su distante posición geográfica, la ausencia o escasez de redes por parte de las personas de Oriente Medio afectadas, y no ser un referente internacional en la acogida de refugiados explican en buena medida este hecho. En el quinquenio 2009-2014, España recibió un total de 21 845 solicitudes de asilo, más de la mitad africanas (Figura 2), con Mali, Nigeria y Argelia a la cabeza, si bien Siria era ya la nacionalidad más representada con 2635. Los años 2015 y 2016 triplican las solicitudes de años anteriores, pero todavía están en torno a las 15 000 anuales. La crisis de los refugiados se refleja en esa significativa subida y sobre todo en los orígenes: Siria gana protagonismo alcanza un 28% de las solicitudes.

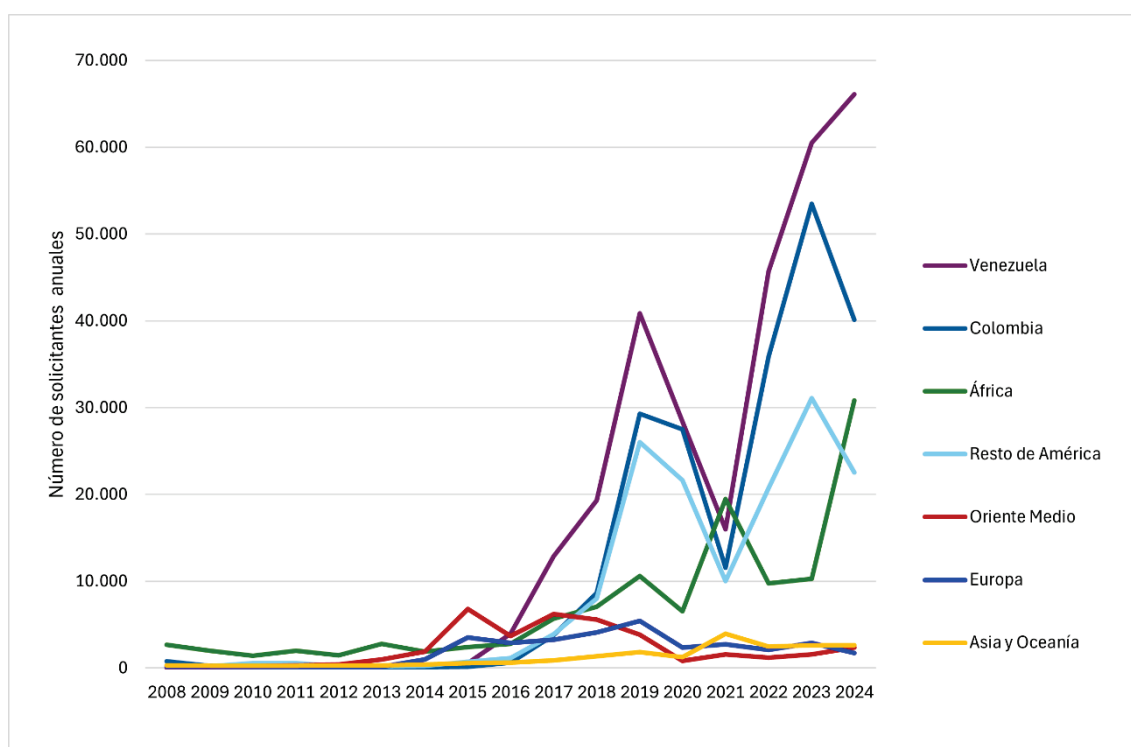
Sin embargo, lo que va a cambiar de manera radical el panorama del refugio en España va a ser la diáspora venezolana³, originada por el régimen de Nicolás Maduro, que se va a extender por toda América y también por España. Gran parte de estos venezolanos van a hacerlo solicitando protección internacional. La sensibilidad hacia la situación de su país va a facilitar que la mayoría obtenga protección humanitaria. Quizá eso favorece que la tendencia se consolide y aumente en los años subsiguientes y pasen a encabezar la lista de solicitantes de asilo desde 2016 en adelante. Lo extraordinario, no obstante, es que a los venezolanos van a seguir otras nacionalidades de países latinoamericanos, a pesar de ser mucho menos afortunadas en las resoluciones. Primero son los procedentes de Colombia, que alcanzan el segundo puesto en 2018, en el que se van a mantener hasta la fecha, a los que se unirán rápidamente los de otros países centroamericanos (Honduras, El Salvador,

³ La población venezolana residente en el extranjero pasó de 760 160 personas en 2015 a 8 328 514 en 2024 según las estimaciones de la División de Población de Naciones Unidas (disponible en <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>).

Nicaragua). El resultado es que las solicitudes de asilo se van a disparar a partir de 2018 y la mayor parte de ellas va a proceder de Latinoamérica. Entre las causas, aparte de los problemas internos de algunos de estos países, se pueden señalar la mayor facilidad de los nacionales latinoamericanos para entrar en España y el endurecimiento de la política de inmigración estadounidense (Gabrielli et al., 2022).

Figura 2

Evolución del número de solicitantes⁴ de asilo en España según país/región de origen



Fuente: EUROSTAT⁵. Elaboración propia.

De forma inesperada y muy diferente al resto de países europeos, España pasa a situarse desde 2019 entre los tres principales receptores de solicitantes de asilo del continente (solo por detrás de Alemania y Francia, a la que incluso supera en 2024), algo difícil de imaginar hace solo diez años. A pesar de que las restricciones a la movilidad

⁴ No se incluyen en estas cifras las solicitudes de protección temporal, capitalizadas esencialmente por personas ucranianas que huyen de la guerra en su país y que, en 2023, por ejemplo, ascendieron a 33 973 (MIR, Asilo en cifras 2023)

⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctza_custom_16739748/default/table

derivadas de la irrupción de la COVID-19 afectaron notablemente a las solicitudes de personas latinoamericanas, que cayeron significativamente en 2020 y 2021, el quinquenio 2020-2024, en el que se reciben más de 600 000 nuevas solicitudes, consolida a España en esa destacada posición en el panorama europeo. En este período, España recibe más del 14% de las solicitudes de asilo que llegan a la UE-27, cuando entre 2009-2014 solo recibió el 1% de una cifra total mucho menor. En estos años se produce un repunte de las solicitudes procedentes de África (76 815), principalmente de Mali (con una situación particularmente conflictiva, reflejada en dos golpes de Estado, en 2020 y 2021), Marruecos y Senegal (que también se ha inestabilizado recientemente). Sin embargo, quedan empequeñecidas ante las solicitudes de personas latinoamericanas (491 000) que suponen el 81% del total.

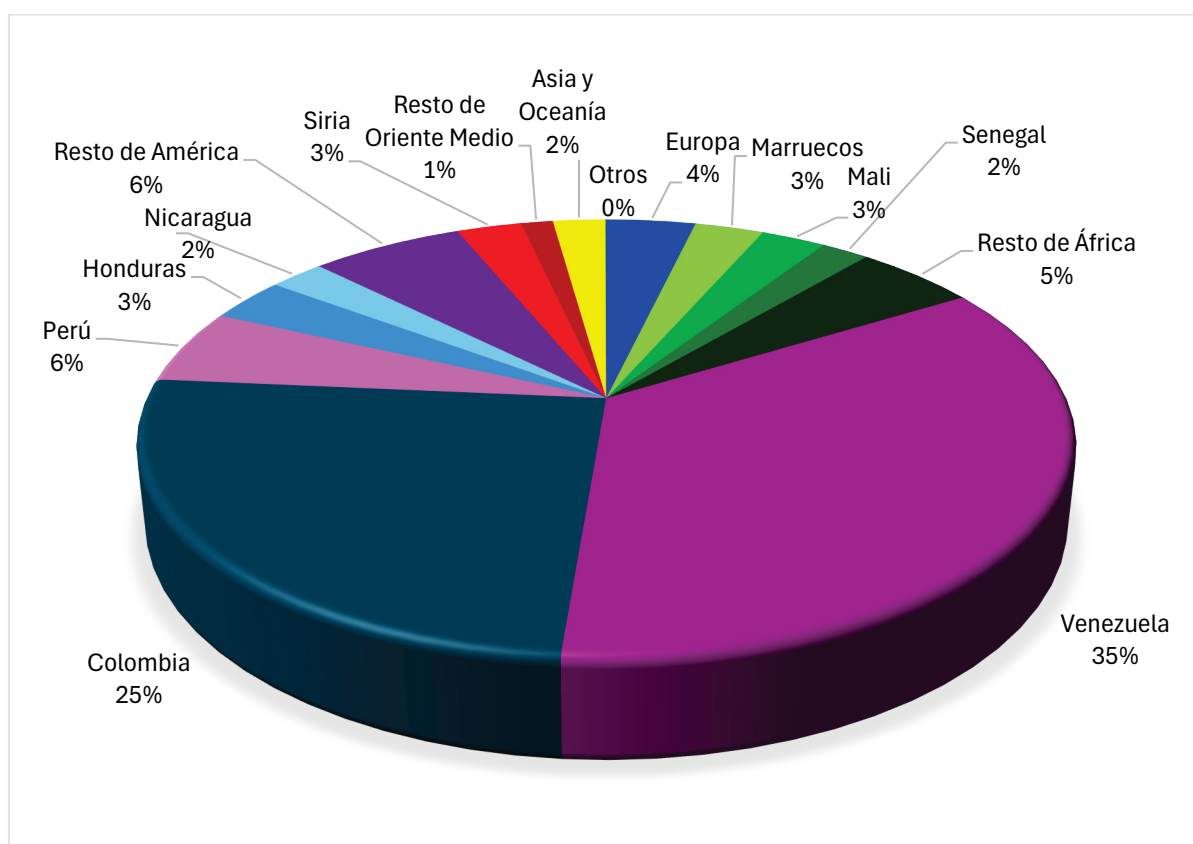
La excepcionalidad española: Latinoamérica como principal origen

Como se ha podido ver, la composición por origen de los solicitantes de asilo en España es radicalmente diferente a la del resto de países europeos. Si ha venido ganando protagonismo desde el inicio de la crisis de los refugiados, lo ha hecho por otro camino, que poco ha tenido que ver con esta. A diferencia del predominio de solicitantes procedentes de Oriente Medio y Asia Meridional, o incluso África, en el resto de Europa, en España solo reúnen entre todos el 19% de las solicitudes registradas entre 2015-2024. Por el contrario, los solicitantes de Latinoamérica, testimoniales en el resto de Europa, han supuesto más de las tres cuartas partes en España (Figura 3). Esto, al menos, supone una ventaja en el sentido de que no tienen que pasar por el exigente proceso de aprender una nueva lengua, que con frecuencia lastra las posibilidades de inserción laboral e integración social de los solicitantes de otros lugares. Por razones culturales y lingüísticas, España ha tenido un papel destacado en las solicitudes de asilo realizadas por personas latinoamericanas en La Unión Europea (en torno a un 36% antes de 2015), cuyo número,

por otro lado, era muy modesto dada la lejanía geográfica entre ambos continentes. Sin embargo, en los últimos años hemos asistido a un fuerte incremento en términos absolutos, que además se ha dirigido abrumadoramente hacia España (el 75% de las recibidas en la UE-27 entre 2020 y 2024).

Figura 3

Composición por país/región de origen de los solicitantes de asilo en España (2015-2024)



Fuente: EUROSTAT⁶. Elaboración propia.

Un sistema desbordado

La consecuencia inmediata del brusco incremento de las solicitudes de asilo en un país como España, habituado a recibir muy pocas solicitudes, fue el desbordamiento del sistema desde el primer momento, un desbordamiento que no se ha podido paliar ante la

⁶ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctza_custom_16642911/default/table?lang=en

afluencia continua de un elevado número de nuevos demandantes. Esto se debe en primer lugar, por la carencia de infraestructuras de alojamiento. El propio Real Decreto 1114/2020 (BOE, 2020) estima, en su preámbulo, que en torno al 30% de las personas que solicitan asilo en España requieren también acceso a los dispositivos del sistema nacional de acogida e integración de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional (SAISAR). Las plazas disponibles en septiembre de 2015 se reducían a únicamente 930. La respuesta para tratar de adaptarse lo más rápidamente posible fue externalizar esta función (atención y creación de dispositivos de acogida) en ONG, primero en unas pocas (CEAR, Cruz Roja, ACCEM y Fundación CEPAIM) y, posteriormente, en el propio Real Decreto mencionado, incluyendo a muchas más. Ello ha permitido llegar a tener en acogida a 32 189 personas a finales de 2024 (según la web del propio Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones), un avance considerable y, sin embargo, insuficiente para atender la demanda existente.

En segundo lugar, por la deficitaria capacidad administrativa para gestionar tanto las solicitudes, como la cantidad de expedientes de una notable complejidad que se deben resolver. La ineficacia del sistema de cita previa, por su parte, alimenta un mercado irregular de compraventa de citas y se retrasa indefinidamente la posibilidad de registrar la solicitud, incumpliendo el plazo de hasta seis días establecido para este proceso (CEAR, 2024). Del mismo modo asistimos a un retraso prolongado en la resolución de expedientes, que mantienen a las personas solicitantes en un limbo de incertidumbre acerca de en qué sentido se resolverá y cuánto tiempo tardará. Según Cuibus et al. (2025), a partir de datos de EUROSTAT, España ocupa la segunda posición a nivel europeo entre los países con más solicitudes de asilo pendientes de resolución (263 895 a finales de 2024), tanto en números absolutos como en relación con el total de solicitudes que recibe.

La política de asilo española

Con todo, España no ha impulsado políticas explícitas de externalización del asilo como Reino Unido o Italia. A su vez, ha mejorado la normativa para la coordinación, gestión y financiación del sistema de acogida con el Reglamento, RD1114/2020, por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional (BOE, 2022a) y la Orden ISM/680/2022 (BOE, 2022b) por la que se desarrolla la gestión del sistema de acogida de protección internacional mediante acción concertada. El nuevo reglamento, además, busca una mayor armonización de protocolos, manuales, instrucciones y normas reguladoras, tan demandada por las entidades colaboradoras (CEAR, 2024a). No obstante, sí ha implementado medidas destinadas a dificultar la entrada de demandantes potenciales, por un lado, a través de acuerdos con países de origen (Marruecos, Mauritania) para la contención de flujos migratorios y, por otro, con la exigencia de visados de tránsito a pasajeros con pasaporte de Siria, Yemen, Palestina, Haití, Burkina Faso, Kenia o Senegal (CEAR, 2024a). Un factor que indudablemente influye en el bajo peso de solicitantes de estos países en contraste con las personas latinoamericanas, que no tienen esas limitaciones. Por otro lado, el nuevo Reglamento de Extranjería RD 1155/2024 (BOE, 2024), en general considerado más favorable a los inmigrantes, tiene una repercusión negativa para las personas que están pendientes de resolución de protección humanitaria. En particular, no se tiene en consideración el tiempo transcurrido desde la solicitud hasta la resolución de cara al arraigo.

Con respecto a las resoluciones, las que obtienen estatuto de refugiado (un 8,32% en 2023, según el Ministerio del Interior) o protección subsidiaria (4,35%) son claramente inferiores a las del conjunto de la UE-27 (42%, según EUROSTAT). En este caso, entre las nacionalidades con cierto peso, los nacionales de Siria (80%), Afganistán (77%), Nicaragua (64%) y Rusia (59%) son quienes tienen un mayor porcentaje de concesiones

del estatuto de refugiado, mientras que la mayoría de los solicitantes de Mali (96%) obtiene protección subsidiaria. En cambio, la protección humanitaria alcanza cotas considerables, con un 47,3% de las resoluciones favorables básicamente debido a que a los venezolanos se les concede de manera casi automática (99%), mientras que a la mayoría de otras nacionalidades no se les otorga. Aunque la tasa de denegación de protección se queda en un 40,2%, hay muchas nacionalidades que ven rechazadas casi todas las solicitudes (Colombia, el 94%, Marruecos, el 93%, Perú, el 92%, Honduras, el 77%, Senegal, el 83%). Es decir, la nacionalidad influye poderosamente en el resultado de la resolución.

En resumen, el vertiginoso incremento del número de solicitudes de asilo en España ha situado al país como uno de los tres principales receptores europeos. Sin embargo, la procedencia es radicalmente diferente y poco tiene que ver, aunque coincida en el tiempo, con los conflictos en Oriente Medio y Asia Meridional que motivaron la crisis de refugiados de 2015 y 2016 y que siguen constituyendo los principales orígenes en el resto de Europa. Esta situación, sobrevenida e inesperada, ha supuesto un reto de grandes dimensiones para España, que partía de unas infraestructuras y un aparato administrativo diseñadas para unos flujos que eran cuarenta veces inferiores a los actuales. Aunque se han implementado medidas para dificultar las solicitudes procedentes de personas de África y Oriente Medio, la política española todavía está lejos de las propuestas más agresivas con respecto a externalización de solicitantes de asilo. Se ha realizado, a su vez, un esfuerzo considerable para adaptarse a esta demanda creciente. No obstante, múltiples problemas persisten para brindar la atención adecuada a estas personas. Retrasos, cambios de normativa, incertidumbre y dificultades de acceso al sistema de acogida siguen siendo constantes que condicionan negativamente la vida de las personas solicitantes y de las que trabajan en su atención.