

CAPÍTULO III: ANÁLISIS DEL CAMPO DEL REFUGIO EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

Por Carles Xavier Simó Noguera

En este apartado se presenta el análisis realizado con la información obtenida a través de las entrevistas en profundidad y del grupo focalizado de discusión. En un primer apartado se analizan las principales evidencias recogidas con la suma de discursos y el resto de información acopiada con ello se pretende hacer llegar al investigador interesado la naturaleza y la potencialidad de los datos recogidos. En un segundo apartado se analiza la situación del campo del apoyo a las personas refugiadas mediante la profundización en los grandes debates que emanan de los discursos de quienes trabajan para él y que se emplazan en el corazón de la problemática.

III.1. PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

En las próximas líneas se presentan los resultados de la primera exploración de los datos. Se trata de componer el esquema que surge a partir del primer vaciado de la información discursiva. Centrado pues en las principales evidencias encontradas, señalamos los diferentes temas como la escasez de recursos y otros puntos problemáticos que nos han identificado las entidades. Seguidamente esbozamos las buenas prácticas que hemos reconocido a partir de las opiniones de los técnicos que han participado en el estudio. A continuación reproducimos las líneas argumentales aparecidas tanto en el debate espontáneo como en las preguntas dirigidas en el contexto de la entrevista grupal focalizada. Finalmente, y antes de pasar al apartado del análisis sobre la situación del campo del apoyo a las personas refugiadas, se anuncian las principales propuestas de futuro según las entidades entrevistadas.

TABLA DE ENTIDADES PARTICIPANTES Y ÁREAS DE TRABAJO

ENTIDADES QUE PARTICIPARON EN LAS ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD	
AVAR (Asociación Valenciana de Ayuda al Refugiado)	Menores no acompañados, solicitantes de asilo e inmigrantes, especialmente menores de edad avanzada.
Brigada de extranjería (Delegación del Gobierno)	Atención, registro y proceso de acogida y documentación de las personas demandantes de asilo/refugio
CAI (Centro de Apoyo al Inmigrante)	Facilitar la coordinación entre administraciones y entidades en el ámbito de las personas inmigradas en la ciudad de Valencia
CAR (Centro de Acogida de Refugiados, Mislata)	Acogida de personas solicitantes de asilo/refugio, apoyo psicosocial y programas de inserción
CARITAS (Caritas Diocesana de Valencia)	Acción contra la exclusión social en general y derivación de las personas refugiadas hacia los servicios de entidades especializadas en asilo/refugio
CCOO (Comisiones Obreras)	Apoyo asesoramiento e inserción sociolaboral de refugiados, en casos puntuales
CEAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado)	Centro de acogida de solicitantes de asilo (pisos). Áreas: Atención jurídica, trabajo, participación social.
CRUZ ROJA	Acogida y apoyo legal, psicológico y social
MDPL (Movimiento por la Paz el Desarme y la Libertad)	Servicio de acogida, dirigido a subsaharianos
RESCATE (ONG Rescate Interenacional)	Trabajo con refugiados y desplazados, especialmente menores y mujeres
UGT (Unión General de trabajadores)	Apoyo a los solicitantes de asilo que han visto denegada su solicitud.
ENTIDADES QUE PARTICIPARON EN EL GRUPO DE DISCUSIÓN FOCALIZADO	
ACNUR (Agencia de la ONU para los Refugiados, comité español)	Protección y ayuda a los refugiados en todo el mundo, búsqueda de soluciones duraderas a su situación.
AVAR (Asociación Valenciana de Ayuda al Refugiado)	Menores no acompañados, solicitantes de asilo e inmigrantes, especialmente menores de edad avanzada.
CAI (Centro de Apoyo al Inmigrante)	Facilitar la coordinación entre administraciones y entidades en el ámbito de las personas inmigradas en la ciudad de Valencia
CAR (Centro de Acogida de Refugiados, Mislata)	Acogida de personas solicitantes de asilo/refugio, apoyo psicosocial y programas de inserción
CRUZ ROJA	Acogida y apoyo legal, psicológico y social
Institut Universitari de Drets Humans de la Universitat de València	Drets humans: difusió dels valors inherents, àmbit de reflexió i diàleg, desenvolupament de la investigació, difusió d'obres científiques y foment de l'ensenyament.
Secretaría Autonómica de Inmigración y Participación	Funciones en materia de inmigración, cooperación al desarrollo y solidaridad, y ciudadanía e integración

III.1.1.RECURSOS ESCASOS Y PRINCIPALES PUNTOS PROBLEMÁTICOS

Las personas entrevistadas coinciden en señalar que los **recursos son escasos**. Únicamente existe un recurso público, el centro de acogida (CAR) situado en Mislata, y una serie de recursos de entidades privadas sin ánimo de lucro que dan servicio a la población refugiada y también a la población inmigrada. El tipo de servicios ofrecidos es principalmente de alojamiento, pero también de asistencia jurídica, formación e inserción sociolaboral.

Las entidades han coincidido también en afirmar que a la hora de atender, **no distinguen entre inmigrantes y demandantes de asilo**. Esta es una distinción, afirman, de trato jurídico que no necesariamente se adecua a la realidad de las situaciones. Por vivencias de persecución y amenazas recibidas en su país, muchas personas que son atendidas como un inmigrante más podrían ser solicitantes de asilo y no lo son. De hecho, el número anual de solicitudes aprobadas es tan bajo que no llega a cubrir, ni de lejos, las demandas potenciales, ni tampoco las reales.

Entre todos **los colectivos destacan por el riesgo de exclusión** los menores, mujeres y familias, que cuentan con prioridad a la hora de ser atendidos, así como para el acceso a los medios de alojamiento.

Por lo que respecta a **menores**, la situación es especialmente delicada en el grupo de menores de edad avanzada, un colectivo que supone la población a la que dirige sus esfuerzos **AVAR**, con el centro de emancipación para menores (de 16 a 23 años). Las mismas entidades que trabajan con este colectivo nos advierten de que muy a menudo aparece etiquetado como conflictivo. Se les ofrece alojamiento, integración laboral y ayuda en el proceso de documentación con, según se nos informa, “una tasa de éxito que alcanza el 95% de los casos”.

Por lo que respecta a la única institución pública de atención a la población refugiada exclusivamente, **el CAR**, debemos señalar que, entre sus funciones, están la recepción y acogida de solicitantes de asilo en trámite. Esta función la realizan en **coordinación** con el resto de entidades que prestan servicio al refugiado y la dirección general de integración de los inmigrantes. Esto hace pensar, tal y como afirman diferentes informantes, que sí que existe una **mínima coordinación entre entidades**, como también se observa de la implantación de programas como el de coordinación de alojamiento desde el Centro de Apoyo a la Inmigración (CAI), de titularidad municipal, o la red Ariadna, formada por las ACCEM, Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), Cruz Roja Española y 4 centros de Acogida a Refugiados pertenecientes a la Dirección General de Integración de los Inmigrantes entre los que se encuentra el CAI de Mislata.

Entre las entidades entrevistadas también encontramos algunas que centran sus esfuerzos en la población inmigrada y que desarrollan puntualmente algunos aspectos

de apoyo al asilo y al refugio. Son los casos de **CCOO, UGT, que realizan atención**, orientación jurídica y laboral, pero que en algún momento pueden haber trabajado en cuestiones vinculadas con el refugio, especialmente cuando tienen que ver con el mundo del sindicalismo (caso del sindicalismo en Guatemala, por ejemplo).

Por último, figura entre las entidades entrevistadas la **Brigada de Extranjería**, la encargada de gestionar la llegada de las personas solicitantes de asilo/refugio, mediante el registro de la información personal, una entrevista personal y el relato de las causas por las que piden el asilo. Está situada en las mismas dependencias en que se atiende la mayor parte de la demanda de la población inmigrada.

Las principales dificultades detectadas tienen que ver con las personas en riesgo de exclusión dentro del mismo colectivo solicitante de asilo. Es el caso de los menores: **durante mucho tiempo se ha negado que los menores puedan ser solicitantes de asilo** porque solo podían entrar por aeropuertos, y los menores no acompañados no pueden subir en un avión, pero sí entrar por puerto. Se ha detectado un vacío en esta cuestión. Además, por el hecho de ser menores, dependen de la administración autonómica, pero por el hecho de ser extranjeros, dependen de la administración central. Eso dificulta la acción conjunta. Se debe sumar, en este caso, que la política autonómica actúa como condicionando en el reparto y aceptación de menores de otras comunidades autónomas, más cuando eso se ha convertido en un arma electoral que se utiliza contra la política distributiva del gobierno central.

Abordemos otro punto. Diferentes informantes reconocen que desde hace unos años la detección de **polizones** en barcos ha desaparecido, lo que lleva a pensar que no se está avisando ni asesorando adecuadamente, incumpliendo así las obligaciones internacionales. Diferentes informantes apuntan a que ni la atención que se presta a los posibles solicitantes de asilo es la adecuada, ni tampoco se les proporciona suficiente información.

Pero si hay una reclamación que aparece en todas las entrevistas, es la **lentitud a la hora de reconocer el derecho de asilo**, por parte del Estado español. Eso y **el escaso éxito** con que se suelen resolver (poco más de un 3 por ciento de las solicitudes) junto a una **aparente descoordinación** entre los recursos y la especificidad de determinados casos de difícil resolución hace que nos encontremos ante una gestión un tanto desordenada.

Por otro lado, hay unanimidad a la hora de considerar que el reconocimiento del asilo comporta una serie de derechos para el beneficiario mientras que supone una serie de obligaciones para el Estado, cosa que no sucede con la vía de extranjería, donde la situación se invierte: derechos civiles más restrictivos (mucho más en el caso de las personas inmigrantes con situación de irregularidad documental) y poco coste para el erario público. Esto podría estar detrás del escaso éxito en las demandas de refugio y asilo por parte de la administración pública. Aunque, también se apunta que la vía de la

inmigración sin papeles constituye una vía de fácil entrada para personas que aún teniendo los perfiles de potencial solicitante acaban por renunciar a un reconocimiento jurídico difícil, lento, y con muy pocas garantías de éxito.

Por parte de la **administración encargada de la primera atención**, es decir, la oficina de extranjería (Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana), se reconocen algunas dificultades, principalmente relacionadas con la **barrera idiomática** a la hora de atender las solicitudes de asilo, especialmente cuando se trata de lenguas minoritarias y no se conoce ninguna otra lengua. Además, hemos detectado una **falta de formación especializada en asilo**, pero también en **habilidades comunicativas y sensibilización** para los funcionarios de atención al público, y también en materia de asistencia o legislación. Más aún cuando la atención en el entorno de extranjería es “poco agradable” y muy a menudo desconfiada hacia las personas que acuden a sus servicios.

Por lo que respecta a los **servicios de acogida y alojamiento**, las entidades entrevistadas advierten de que son insuficientes y que normalmente ya están **llenos**, independientemente de que se trate de recursos dirigidos a solicitantes de asilo o no. La única manera de poder entrar es “tener suerte y que haya una plaza, o que se vaya acompañado de niños y se obtenga preferencia”.

Entre las **situaciones de vulnerabilidad** hay algunos extremos que se refieren a la salida de los **recursos públicos de atención** (i.e. la desinstitucionalización de personas que han permanecido en centros públicos en régimen de acogida), el caso de los **menores no acompañados** es de especial relevancia: salen de los recursos de inserción del CINI (Centro de Internamiento de Inmigrantes) de las Islas Canarias sin posibilidad de documentación o sin el protocolo posterior al internado. La expresión utilizada es que los liberan en la península sin permiso de trabajo ni de residencia y con una orden de expulsión abierta. **En otros casos detectados** la solicitud de asilo llega después de unos meses de residencia en nuestro país, por lo que se abre la pregunta sobre la buena información de la persona solicitante, o en todo caso su intención última a la hora de pedir el asilo. Algunos informantes apuntan a la posibilidad de **que algunas solicitudes de asilo escondan otras intenciones**, como por ejemplo asegurarse el alojamiento rápido, acceder a la documentación o seguir vinculados a los servicios sociales, especialmente cuando se trata de personas provenientes de países que no suelen ser solicitantes de asilo o refugio. En todo caso, existen denuncias de las entidades hacia estos casos porque atrasan las gestiones de otros casos que sí que podrían acceder en el asilo.

Veamos otro punto problemático. Incluso entre las entidades entrevistadas se ha detectado una **falta de conocimientos sobre el tema en cuestión**, como por ejemplo sobre el concepto de refugio/asilo, los itinerarios o los plazos de resolución, como es el caso del CAI (Centro de Apoyo a la Inmigración, ciudad de Valencia).

Por último, algunos informantes van más allá y señalan el peligro que supone el **crear una dependencia de los solicitantes de asilo** hacia los recursos públicos o de entidades de ayuda. Eso hace que más que una atención paternalista, se opte por modelos capaces de apoyar la iniciativa y el crecimiento personal.

La concentración de diferentes nacionalidades en el caso concreto del CAR (Centro de Atención al Refugiado), con una fuerte presencia en el municipio de Mislata puede representar, a la vista de la población del municipio, **una amenaza para los recursos públicos** (escuela, centro de salud, etc.), pero también es visto como una oportunidad de innovar en términos de interculturalidad. Incluso representa una oportunidad de negocio para los establecimientos de la zona, que son los proveedores del centro.

Se detectan diferentes **movimientos de derivación** entre entidades e instituciones, cosa que hace pensar que, a pesar de **la débil coordinación** detectada en general, existen entidades especializadas que sirven de referencia (como CEAR o Cruz Roja para los temas legales). Pese a ello, la relación de las entidades con las instituciones (dirección general de inmigración, departamento de cooperación, etc.) no es siempre tan buena. En algunos contextos y entre algunas entidades se ha llegado a afirmar que no se han conseguido subvenciones por el hecho de apoyar una línea ideológicamente distinta a la institucional.

III.1.2. IDENTIFICACIÓN DE ALGUNAS BUENAS PRÁCTICAS

Aunque parezca un contrasentido, ante la lentitud en el reconocimiento del asilo, las propias entidades optan muchas veces por la vía de facilitar al usuario documentación como inmigrante, dado que no existe la doble vía, precisamente para evitar situaciones en las que los solicitantes acaben su período de inserción sin documentación (AVAR).

Existen algunos proyectos de cooperación internacional con Marruecos y Malí para **prevenir la llegada de menores indocumentados** (AVAR). Se trata de programas de prevención del abandono escolar, con una aportación de 20 euros mensuales, programas de formación de aprendices, equiparables a la Formación Profesional en diferentes oficios y programas de creación de empresas.

Se detecta **trabajo en red** a diferentes niveles (Plataforma del Voluntariado, Coordinadora de ONGD, POI, EACNUR, Mesa de alojamiento, etc.). Pero las entidades coinciden en señalar que falta mucho esfuerzo en aras a conseguir una buena coordinación. Hemos detectado el funcionamiento de **partenariados eficaces**, como entre el existente entre CEAR y CAR. Muchas veces comparten usuarios, aunque no es visto como una cuestión problemática (algunos informantes, principalmente de instituciones públicas, lo ven como un problema o como una manía de las personas solicitantes de ir aprovechando todos los recursos disponibles).

Algunas **coordinaciones** entre Brigada de extranjería y ONGs: se derivan los solicitantes de asilo para que puedan ser atendidos por un abogado y después vuelvan para seguir los pasos legales.

Comunicación diaria entre los centros de acogida y la Dirección General de Inmigración para informar de las plazas restantes y mensualmente un informe de las personas que han pasado, edad, sexo, nacionalidad, etc. (CAR)

En el CAR, destacan también algunas actuaciones como la creación del **programa Syria de coordinación** entre los centros de asilo y el censo de las plazas disponibles en tiempo real, la coordinación entre los prestadores de asilo y las asociaciones de acogida para que la salida del CAR, especialmente cuando no se concede el asilo, no sea tan traumática para el usuario y para que éste cuente con un apoyo externo. Dentro de la **plataforma ARIADNA** existe una **coordinación fuerte** de entidades en términos de sensibilización, formación, programación, etc. Celebración del día mundial de los refugiados, con jornada de puertas abiertas e invitación a la vecindad.

Existen también **programas de gestión de la formación y alfabetización** dirigida a los solicitantes de asilo dentro de los programas formativos más amplios de entidades, municipios y SERVEF, permitiendo la creación de **sinergias y contacto** con la población (CAR).

El CEAR también prepara acciones reseñables. Al no distinguir entre lo que es un refugiado de hecho y de derecho esta entidad puede atender a muchas más personas. Tiene una **bolsa de trabajo y búsqueda activa de empleo** dirigida a los solicitantes de asilo y cuenta además con un programa de inserción (lengua, recursos, transporte, situación jurídica, derechos, y conexión con posibles redes de apoyo) con acogida durante dos semanas. Finalmente, también realiza acciones de sensibilización (ciclo de cine, escuelas de música, talleres de construcción de ciudadanía, etc.).

El CAI ha creado **una mesa de alojamiento**, entre entidades que se dedican al alojamiento, de manera que se **centralizan los recursos**, únicamente los de acogida.

III.1.3. LÍNEAS ARGUMENTALES DEL GRUPO DE DISCUSIÓN

La demanda de asilo encuentra muchas barreras a la hora de ser contemplada como una opción por los posibles demandantes. Las barreras pueden ser **externas**, como el hecho de que los armadores de barcos donde viajan polizones reciban denuncias, cosa que impide que aparezcan casos de demanda de asilo en los puertos. **Otras barreras** pueden ser inherentes **a la propia situación del demandante de asilo**, como el hecho de que convertirse en demandante, con la incertidumbre que genera, puede querer decir renunciar a trabajar y por tanto a aspirar a un mejor futuro, que es en definitiva lo que se buscaba. Por tanto, en nuestro país **la demanda de asilo es prácticamente un sacrificio** que se adiciona a los sacrificios ya vividos por la persona demandante.

Por otro lado, **el número de reconocimientos de refugio disminuye cada año**, al mismo tiempo que disminuyen las demandas de asilo. En el margen de las causas anteriores, también se debe tener en cuenta la dificultad que genera la doble vía legislativa (asilo-inmigración económica) y la realidad diferente que se vive en otros países europeos, cosa que podría estar actuando como factor de llamada de determinados colectivos con mayor riesgo de pedir refugio (caso de Somalia a Finlandia).

Según algunas entidades, para la sociedad de acogida, además, **el refugio es una opción de acogida muy cara de mantener**, cosa que no interesa a las administraciones. En el concierto internacional los países más desarrollados han de mostrarse sensibles a estas problemáticas. Sin embargo, tal como nos dicen, puertas adentro las realidades entre los países de asilo son muy distintas y nuestro país se muestra de los más restrictivos. A eso se debe añadir el rechazo de un sector de la población, aquel en riesgo de exclusión social, como consecuencia de la competencia por los recursos sociales escasos y de las instalaciones específicas para refugiados.

Cabe también citar **el pánico a un excesivo paternalismo** que menciona el personal técnico de las entidades que trabajan con refugiados. Frente a ello abogan por el empoderamiento, pero con ciertos reparos puesto que esta vía de acción choca con la necesidad de invisibilidad que muchas veces requieren estos colectivos (visibilizarlos puede conducir a su reconocimiento por parte de los opresores en los países de origen).

La incertidumbre del proceso de asilo es un factor que juega en contra de la persona demandante, en tanto que además de renunciar a trabajarse un futuro mejor por la vía de la inmigración económica, puede estar hipotecando su futuro mientras no se le reconozca la opción del refugio. Hay que combatir esta incertidumbre. Esta situación puede verse acentuada en un momento de crisis como el actual, en que algunas personas refugiadas podrían ver recortadas sus opciones de moverse dentro los límites de la UE.

Por otro lado, se hace necesaria una **redefinición del estatus de refugiado**, así como de las **condiciones que dan acceso y de la legislación** que la regula, especialmente a nivel europeo donde se encuentran diferentes situaciones, historias y experiencias (la mayoría de los casos expuestos son del norte europeo: Reino Unido, Alemania, Finlandia).

Como se ha visto anteriormente, en el grupo de discusión también se detecta una buena coordinación entre personal técnico, aunque no es tan buena entre las propias entidades y, especialmente, entre entidades y administraciones.

III.1.4. PRINCIPALES PROPUESTAS DE FUTURO SEGÚN LAS ENTIDADES

- El futuro **observatorio debe remitirse a las necesidades del colectivo de refugiados**. No se debería aspirar solo a la coordinación de entidades, sino que se debería orientar al colectivo. (AVAR)
- También debería **ofrecer una información útil** y única, evitando la contradicción entre las fuentes (administraciones, entidades, etc.), de manera que se conozcan los recursos, dónde se debe acudir, cuál es el protocolo, etc. (Brigada)
- Necesidad de **coordinar los recursos**, especialmente en el ámbito del alojamiento, aprovechando estructuras previas, como la mesa de alojamiento. (CAI)
- Observatorio como oportunidad para **dar a conocer buenas prácticas**, lecciones aprendidas, etc. (CAI)
- **Sensibilización** dirigida a todos aquellos colectivos que trabajen en contacto con los colectivos de inmigración y refugio. (CCOO)
- Ejercer como **lobby frente al organismo encargado de las concesiones de asilo**. (Rescate)
- **Centro de información y documentación** para las propias organizaciones. (Cruz Roja)
- Se debería trabajar en dos niveles diferenciados de información: el de despacho, pero también la de la realidad diaria.
- **Necesidad de promover la investigación** en el ámbito del asilo y el refugio (Rescate).

III.2.LA SITUACIÓN DEL CAMPO DEL APOYO A LAS PERSONAS REFUGIADAS

En este apartado, nos centramos en un **segundo nivel de análisis** se trata aquí de esbozar cual es la situación del campo del apoyo a las personas refugiadas a partir de toda la información reunida. Este análisis se presenta seccionado **en cinco grandes temas los principales** resultados de la investigación sobre el contexto actual de la gestión de la ayuda a las personas refugiadas. Estos cinco temas presentan una fuerte interrelación entre ellos: las lagunas e inconsistencias jurídico-administrativas; la distribución (fragmentada) de competencias entre administraciones; la falta de empuje en nuestra política de asilo; el hecho de que el tema del asilo constituye una temática compleja, invisibilizada, que se confunde con la inmigración; y finalmente, la coordinación entre entidades y entre éstas y la administración.

III.2.1.LAGUNAS E INCONSISTENCIAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS

Con la información recogida hemos detectado varias **inconsistencias jurídico-administrativas** que dificultan tanto el reconocimiento y el apoyo específico de las personas solicitantes de asilo como el trabajo de las entidades que apoyan a estas personas. Una de estas inconsistencias tiene que ver con **la falta de claridad en el itinerario de apoyo a un colectivo de extrema vulnerabilidad**: los menores no acompañados. Otra de las incongruencias es **la invisibilización de los refugiados de hecho**. Y una tercera, tiene que ver con el hecho de que **inmigración y asilo siguen dos vías jurídicas paralelas**.

Uno de los temas que merecen especial atención es el de los **menores no acompañados**. La llegada de estas personas ha estado poco atendida a tenor de lo que nos afirman las entidades cuyas funciones están relacionadas con la atención de este colectivo. Sea porque desde Madrid (gobierno central) no se visualiza suficientemente la llegada a puerto de menores solos que viajan como polizones en barcos mercantes, o sea porque estas personas “que no quiere nadie” se compone de “menores extraordinariamente conflictivos”, lo cierto es que cabe hacer un esfuerzo mucho mayor en su protección. A ello hay que añadir la denuncia de una práctica que parece demasiado extendida: a los 18 años estas personas (chicos en su mayoría) son desinstitucionalizadas, lo que dificulta que puedan iniciar el proceso administrativo de regulación documental que establece la ley de extranjería. Como reza la opinión de una entidad entrevistada, “la ley establece que los menores españoles pueden estar tutelados en centros hasta los 23 años” pero esto no es igual con los chicos extranjeros porque “a los 18 años [los mandan] a la calle, [esto] tiene un efecto perverso con toda la estructura de protección. Si lo sacas a la calle ya nunca más se va a poder documentar, esto es gravísimo”.

Por otro lado, las entidades que han participado en este estudio han coincidido en señalar que **el estatuto de refugiado se concede a una parte bastante reducida de los**

solicitantes. Sin lugar a dudas, un factor de la baja concesión de estatutos de asilo tiene que ver con el carácter fuertemente restrictivo de nuestra ley y de sus normas reguladoras, y, en consecuencia, a los pocos recursos que, según las entidades entrevistadas, nuestro estado moviliza para la protección internacional de refugiados en nuestro país. Sin embargo, sea cual sea el factor que explica este hecho constatado, las evidencias apuntan a que, como resultado, muchas personas que reúnen todas las características personales y de experiencias vitales que los definirían como refugiados no ven concedida su solicitud de asilo. Como afirma una entidad entrevistada, “España ha elegido la vía de la inmigración en todo su proceso porque el inmigrante es el que paga el coste de la inmigración, en cambio el asilado-refugiado tiene una serie de derechos reconocidos internacionalmente que el Estado ha de proporcionar”.

Ante esta situación, y desde la perspectiva del apoyo a las personas refugiadas, es clave el uso del concepto “**refugiado de hecho**” como sugieren varias de las entidades. Tal como nos ha informado una entidad, “mantenemos una distinción jurídica o legal de lo que es un Refugiado de acuerdo al estatuto del refugiado, a la Convención de Ginebra para los Refugiados y a la Ley de Asilo española, pero en la práctica ideológica y en la praxis diaria no distinguimos entre lo que es un refugiado de hecho y un refugiado de derecho”. Así, mediante esta consideración, muchas personas que necesitan recursos específicos como refugiados pueden seguir siendo visualizados como tales y ser objeto de atención por parte de las entidades del tercer sector a pesar de que la administración no los reconozca como tales.

Un tercer capítulo dentro de las inconsistencias jurídico-administrativas lo constituye el **hecho de que la inmigración y el asilo siguen dos itinerarios legales paralelos**. Las entidades han denunciado en diferentes momentos de las entrevistas la dificultad que encuentran las personas que ven denegada su solicitud de asilo a la hora de intentar cambiar su itinerario hacia la vía de la regulación jurídica a través de la ley de extranjería. Esta falta de puentes entre las dos vías jurídicas es, a los ojos de las entidades, un sinsentido administrativo a la vez que una fuente de dificultades y de situaciones dramáticas para las personas. En este sentido, las entidades organizan y gestionan diferentes funciones en aras de facilitar la inserción en sus múltiples facetas (regularización jurídico-administrativa, acceso a la vivienda, inserción laboral, escolarización, acceso al servicio de salud, etc.). Dichas funciones son comunes a ambas poblaciones: la población refugiada (de hecho o derecho) y la población inmigrante. Es por ello que, como admiten las entidades dedicadas a la población refugiada, se comparten experiencias y recursos con entidades dedicadas íntegramente a la población inmigrante. Además, aquellas entidades entre cuyas funciones se encuentra el apoyo jurídico aciertan en señalar que han de manejarse entre ambas vías. Sin embargo, la administración no facilita suficientemente, a tenor de la información analizada, el paso de una vía a otra.

III.2.2.LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE ADMINISTRACIONES

En este epígrafe analizamos la problematización sobrevenida en el campo del apoyo a las personas refugiadas como resultado de la **fragmentación en la distribución de competencias** entre los diferentes niveles de la administración y la falta de colaboración o coordinación entre ellas. En efecto, en la gestión del asilo y en la protección del itinerario de la persona refugiada se involucran los tres niveles de la administración: el local, el autonómico y el estatal. Estos niveles tienen competencias fragmentadas por áreas como son extranjería, asilo político, servicios sociales, protección del menor, etc. En muchas ocasiones, las realidades de las personas solicitantes de asilo se ubican en las intersecciones existentes entre estas áreas y ello provoca lagunas importantes en el campo del apoyo que en muchas ocasiones no están bien resueltas. Pongamos como ejemplo la información que nos ha aportado una entidad: “los menores tanto inmigrantes como posibles solicitantes de asilo político dependen de la administración autonómica por el hecho de ser menores; sin embargo, por el hecho de ser extranjeros dependen de la administración central; el problema de esa doble dependencia es que a veces uno no hace nada y el otro tampoco”.

Como consecuencia de esta **fragmentación en la distribución de competencias** se fracciona la visión de conjunto tanto en la problemática de refugiados que solicitan asilo en nuestro territorio como en las necesidades de apoyo y las funciones que derivan de ellas. Como se aporta en otro apartado ello repercute en un desconocimiento por parte de muchas entidades participantes del itinerario del refugiado, desconocimiento que, por otro lado, entorpece el trabajo de apoyo. Sirva de ejemplo el siguiente testimonio: “está la dirección general de integración de los inmigrantes que, en la medida en que le pasamos todos los días los datos de los solicitantes de asilo y la estancia en los centros, tiene toda la visión de conjunto sobre el tema de los solicitantes de asilo, tanto en las entidades como en los propios centros de la dirección general”. Existe, eso sí, una cierta estructuración de la información pero ésta es vertical y no es compartida por todos.

Tras la distribución de competencias se evidencia la existencia de una **mala práctica** que aunque se extiende más allá de la problemática que rodea a las personas refugiadas entendemos que es necesario señalarla por el fuerte perjuicio que conlleva en la organización del apoyo al refugiado. Se trata de la **confrontación entre administraciones** que están gobernadas por distintos partidos políticos. Esta confrontación crea conflicto, rompe puentes de diálogo, descoordina y fragmenta el apoyo al refugiado, y genera confusión: “nosotros estamos entre dos aguas. Cuando todo va al unísono y los dos son del mismo partido político, lo que hacemos en una parte y en la otra suma; cuando no son del mismo partido tienes que decir ¿y éstos de qué van?”.

III.2.3.FALTA DE EMPUJE EN NUESTRA POLÍTICA DE ASILO

Las entidades entrevistadas han tenido una sola voz en la caracterización de la **política de asilo** de nuestro país. Se trata, dicen, de una política débil, con pocos recursos: baja tasa de concesión de estatutos de asilo, lentitud del sistema, altísima densidad en los servicios de acogida y alojamiento (servicios insuficientes), ausencia de mecanismos eficientes de información, poca sensibilización. Al parecer de estas entidades, nuestro país no tiene la política de asilo que le correspondería por el nivel de riqueza que tiene, y ésta tampoco está en sintonía con el papel que quiere jugar en las relaciones internacionales como estado respetuoso con los derechos humanos.

La lentitud y la falta de respuesta positiva en el proceso jurídico-administrativo que lleva a la concesión o denegación del estatuto de asilo repercuten muy negativamente en las personas demandantes. Ello es especialmente crítico en colectivos altamente vulnerables como el de menores no acompañados. Algunos actores han afirmado que sospechan que el Estado, por medio de las autoridades portuarias, incumple con la obligación de dar protección internacional con la finalidad de reducir las solicitudes. Esta sospecha se fundamenta en el hecho de que el número de llegadas de polizontes a los puertos se ha reducido drásticamente en los últimos años.

Siguiendo con el análisis de la política de asilo en España, cabe señalar que según la opinión de las entidades, hay muy pocos centros de acogida. Son muy insuficientes para la población demandante de asilo que llega cada año. El número de plazas es muy escaso y el tiempo medio de estancia tampoco satisface las necesidades. La situación es tal que hay que liberar plazas para que puedan ser acogidos nuevos demandantes. El siguiente testimonio ilustra la angustia que viven los responsables de los centros de acogida: “aquí sólo pueden estar un año, imagínate que tenemos una familia con varios hijos, que no encuentra trabajo y que a los 12 meses se tiene que ir. Porque es que no hay más sitios. Si se quedaran no se podría acoger a nadie más.”

El número de concesiones del estatuto de asilo depende de la capacidad que tiene el estado de absorber la protección y no del número de personas que solicitan refugio ni de las problemáticas que viven.

De igual forma, cabe señalar que muchas organizaciones trabajan en áreas a las que la administración no llega, mitigando las debilidades de la política de asilo y de los diferentes niveles administrativos con competencias sobre ella. Algunas de estas entidades, críticas con la política de asilo, afirman con rotundidad que el problema no deriva de la escasez de recursos sino de la priorización de las necesidades.

III.2.4. TEMÁTICA COMPLEJA, INVISIBLE, QUE SE CONFUNDE CON LA INMIGRACIÓN

Las fronteras que separan a la población refugiada de la población de inmigrantes están bastante difusas y a ello contribuyen distintos factores. Un amplio sector de la población tiende a visualizar a las personas asiladas como unos inmigrantes más con los que compite en el acceso a los recursos sociales escasos. La poca sensibilización de la población en relación con este tema tampoco ha ayudado a generar una buena comprensión del tema ni a crear empatía. Como ya hemos afirmado, muchas de las funciones que llevan a cabo las organizaciones del tercer sector y que trabajan en la acogida e inserción son comunes a la población refugiada y a la población inmigrante. Por ello han identificado la necesidad de trazar puentes. Un ejemplo de ello es que después de constituirse la Mesa del Asilo, ésta se fue ampliando con más entidades que trabajan con el colectivo de inmigrantes hasta que en un momento dado éstas últimas eran más numerosas.

Cabe, por otro lado, subrayar que los refugiados de hecho que no obtienen el reconocimiento de derecho optan por la vía de la inmigración que despliega la ley de extranjería o, cuando no pueden, por la vía de la *invisibilización*, a través del submercado laboral irregular. Allí encuentran nichos laborales lo suficientemente escondidos como para protegerse de quienes les han hostigado hasta la desesperación y de quienes les persiguen por su situación de inmigrante irregular, pero el coste que pagan es alto: falta de protección, ausencia de reconocimiento de derechos, etc.

El mismo procedimiento que dibuja la ley de asilo, la parte legal del itinerario legal, contribuye a la conformación de fronteras difusas entre la vía de la inmigración y la del asilo. Las personas refugiadas que llegan a un centro de acogida tienen admitida a trámite la solicitud de asilo y en consecuencia acceden a un permiso temporal de residencia con una duración de 6 meses, con el que, según nos dicen las entidades, no pueden solicitar trabajo. Una vez denegado el estatuto de asilo estas personas pierden el permiso de residencia e incluso se les dicta una orden de expulsión. Ante esta situación, tanto la persona refugiada de hecho como las entidades que le han apoyado no tienen más remedio que optar por movilizar todos los recursos alcanzables en aras de garantizar una salida y poner los mecanismos de inserción social a su alcance. Tal como expresan algunos actores “yo no puedo acoger a una persona tratarla como a un príncipe aquí y después si se le deniega el estatuto, enviarle de una patada a la calle y dejarlo bajo el puente”. En fin, como reza la siguiente afirmación “somos conscientes de que la inmensa mayoría de persona que han llegado a solicitar asilo acaban cayendo en la Ley de Extranjería”.

Por otro lado, y en relación con la falta de límites claros entre una población y otra, las entidades también han identificado una fuente de perversión en el sistema de protección al refugiado. Se trata de aquellas personas inmigrantes que sin ajustarse al perfil de las personas refugiadas optan por la vía de la solicitud de asilo como “una forma de ganar

tiempo y utilizar recursos a disposición del refugiado”, ello pone en peligro los cimientos sobre los que apoya la ayuda al refugiado. “si no le corresponde”, dice una entidad, “está utilizando recursos de los refugiados como las citas con abogados, la tarjeta sanitaria... en agravio de los que sí que pueden estar realmente en situación de refugiado”. En consecuencia, cabe poner más énfasis en la detección de las personas refugiadas. Como afirma un técnico de una entidad de acogida “yo creo que ahí está el problema: una persona que ha pasado 40 días en un centro de internamiento no puede llegar aquí a la península y al cabo de tres meses te pida el asilo”.

III.2.5.LA COORDINACIÓN ENTRE ENTIDADES Y ENTRE ÉSTAS Y LA ADMINISTRACIÓN

Las entidades entrevistadas nos han aportado información de gran valúa sobre la coordinación existente en el apoyo a las personas refugiadas y también sobre las debilidades y las lagunas en la coordinación. Colaboran con la administración del estado que es la que se encarga de empadronar a estas personas y derivarlas a los centros, así como con la administración valenciana en lo referente a centros tutelados. Algunas colaboran intensamente con otras entidades que trabajan tanto con personas refugiadas como con inmigrantes. Han conformado redes de apoyo en las que, según las entidades, se suman las sinergias de más de doscientas organizaciones.

Por otro lado, se identifican organismos de coordinación eficiente como Siria y la Red Ariadna que reúnen a centros de acogida de refugiados y a las entidades, y a través de los cuales se realizan acciones de sensibilización y de formación para personal técnico y para beneficiarios. Han participado activamente en la conformación de la Mesa del Asilo. En otro plano, los centros de acogida se coordinan con diferentes organismos de la administración local y en concreto con los servicios sociales, SERVEF, ADL, asociaciones, etc. con la finalidad de crear espacios que faciliten los procesos de inserción social (cursos de alfabetización, de contextualización etc).

La coordinación lleva a un cierto grado de complementación en lo que a las funciones se refiere. Puesto que no todas las entidades cuentan con servicios jurídicos, muchas de ellas se coordinan para garantizar el acceso este tipo de apoyo. Todas las entidades, a pesar de que no puedan satisfacer las funciones directamente, median en la inserción laboral, en el acceso al sistema de salud y al sistema educativo.

Sin embargo, no todas las entidades consiguen establecer relaciones eficaces con los tres niveles administrativos y sus organismos. En algunos casos se nos alerta de que la relación con las administraciones valencianas autonómica y local es escasa porque el nivel de sintonía ideológica y las lógicas de actuación están muy alejados. En estos casos la cooperación se reduce a las solicitudes de financiación en las convocatorias oficiales.

Como resultado de ello hemos visualizado algunos grupos de entidades que se benefician de una cooperación muy fluida (i.e. la Cruz Roja y la Comisión Española de Ayuda al Refugiado). Éstas entidades trabajan codo a codo con la administración central y con las instituciones públicas que participan en la gestión del asilo, mientras que otras no son reconocidas como actores al mismo nivel. Pero, en general, a pesar de que existan divergencias tanto ideológicas como de formas de trabajar éstas no constituyen las principales limitaciones. El desconocimiento del mapa de actores y de las funciones que realizan en el área del asilo y del refugio se erige como uno de los obstáculos más grandes junto con el desconocimiento del itinerario del asilo y de la legislación con su multiplicidad de situaciones, vías, tiempos, etc.

Allá donde hay escasa cooperación, nos dicen algunas entidades, la capacidad de ofrecer recursos se ve muy mermada: los recursos, siempre escasos, se utilizan mal. En ello incide la dualidad, artificiosa, de la orientación en la acogida, para refugiados de un lado y para los inmigrantes, de otro. Aunque se comparten funciones específicas en diferentes áreas de inserción, los recursos se organizan en dos vías separadas, con poca interacción entre ellos.