



**Universidad**  
Zaragoza

## Trabajo Fin de Máster

### **EL PROGRAMA DE ACOGIDA E INTEGRACIÓN DE PERSONAS SOLICITANTES Y BENEFICIARIAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL**

*Autor*

Cristian Quílez Salete

*Directores*

Carlos Gómez Bahillo

María Victoria Sanagustin Fons

Facultad de Economía y Empresa

2018



## RESUMEN

Desde la Convención de Ginebra de 1951, refugiados, solicitantes de asilo y apátridas están bajo la protección del Derecho Internacional. A nivel europeo y nacional, dicha protección ha sido traspuesta al ordenamiento jurídico al mismo tiempo que eran creados y desarrollados nuevos marcos jurídicos, políticas y medidas en torno al asilo. Sin embargo, ante el aumento exponencial de los flujos migratorios, Europa no ha sido capaz de dar una respuesta común y mantener sus compromisos humanitarios. En este contexto, nos serviremos del análisis cuantitativo, individual y documental para mostrar el marco socio-jurídico español en materia de asilo y, concretamente, cómo es su Sistema de Acogida e Integración, su organización y funcionamiento desde la perspectiva que nos proporciona su aplicación por una ONG en la ciudad de Zaragoza. Además, conoceremos el perfil sociodemográfico de los beneficiarios y la evaluación que del programa realizan.

**Palabras clave:** migraciones, asilo, refugiados, Cruz Roja, programa de acogida e integración, Zaragoza.

## ABSTRACT

Since the Geneva Convention of 1951, refugees, asylum-seekers and stateless persons are under protection of International Law. At European and national level, this protection has been transposed to the legal system at the same time as new legal frameworks, policies and measures regarding asylum were created and developed. However, given the exponential increase in migratory flows, Europe has not been able to give a common response and maintain its humanitarian commitments. In this context, we will use the quantitative, individual and documentary analysis to show the Spanish sociological and legal framework towards asylum and, specifically, how is its Reception and Integration System, its organization and operation from the perspective provided by its application by an NGO in the city of Zaragoza. In addition, we will know the sociodemographic profile of the beneficiaries and their evaluation of the program.

**Keywords:** migrations, asylum, refugees, Red Cross, welcome and integration program, Zaragoza.

# ÍNDICE

---

1. Introducción.....	4
2. Metodología y fuentes.....	6
3. Marco teórico.....	8
3.1. Estado jurídico de la cuestión.....	8
3.1.1. Regulación europea en materia de asilo.....	11
3.1.2. El asilo en España y su sistema de acogida.....	15
3.2. Perspectiva sociológica en torno al marco de referencia.....	19
4. El Programa de Acogida e Integración de Solicitantes y Beneficiarios de Protección Internacional de Cruz Roja española.....	23
4.1. Condición de asilo, requisitos y objetivos del programa.....	24
4.2. Organización y funcionamiento.....	25
4.3. Servicios transversales.....	29
4.4. Perfil sociodemográfico del refugiado y/o solicitante de asilo.....	31
4.5. Evaluación.....	42
4.5.1. Satisfacción con los servicios transversales.....	43
4.5.2. Valoración de las ayudas recibidas.....	45
4.5.3. Valoración general del programa.....	47
5. Conclusiones.....	50
Bibliografía.....	55

## ANEXOS

Anexo I: Encuesta

Anexo II: Autorización para la realización de la encuesta

Anexo III: Instrucciones

Anexo IV: Normativa nacional y comunitaria reguladora del programa

Anexo V: Requisitos de acceso al sistema y condicionantes de expulsión

## **1. Introducción**

Refugiados, solicitantes de asilo, inmigrantes, extranjeros, son palabras y conceptos muy conocidos a lo largo de la historia pero que, actualmente, vuelven a formar parte del lenguaje e imaginario de individuos y sociedades desde diferentes perspectivas y concepciones políticas, sociales, culturales, ideologías o de seguridad. Desde finales de la década de los años ochenta, se apreció un cambio en la tipología de circunstancias que acontecían en quienes decidían iniciar un movimiento migratorio, tal y como lo constata la oficina de inmigración de Naciones Unidas (2017). La Unión Europea y, por ende, España, habían puesto en marcha un sistema migratorio europeo que no se correspondía con los valores y principios fundamentales sobre los que se sustentaba esta unión confederal, en el que, además, no existían competencias para una política de asilo común.

La política migratoria de cada estado y el sistema de asilo individual y, a la vez, colectivo a las fronteras geográficas que regulan la entrada al espacio europeo, ha dibujado un mapa con diferentes regulaciones legislativas y normativas e intereses y presiones políticas, económicas, sociales y culturales conforme se configuraban épocas de mayor o menor movimiento migratorio. Sin embargo, el estallido en 2015 de la mayor catástrofe humanitaria desde el final de la Segunda Guerra Mundial puso en jaque todo lo desarrollado anteriormente y llevó, de una u otra forma, a los gobiernos europeos en conjunto y de forma individual, a actuar para dar respuesta a los millones de personas que deseaban (y desean) acceder a la Comunidad Europea.

Debido a esta circunstancia excepcional y constante en el tiempo y, seguramente, en el futuro, tal y como vaticinan diferentes autores y estudios, la comunidad internacional ha configurado unos mecanismos jurídico-políticos de actuación hacia este éxodo masivo muy cuestionables desde cualquier perspectiva humanitaria, de derechos, solidaria, democrática, tolerante, piadosa y compasiva.

Teniendo en cuenta que los arreglos sociopolíticos de la Unión (2018), a su vez, también se encuentran en una situación delicada, si se mira la confrontación existente entre los diferentes gobiernos nacionales respecto a la gestión de las fronteras externas e internas, el sistema de asilo común y las cuotas de reparto, se evidencia la pérdida de respeto por los derechos y libertades fundamentales y los valores y principios democráticos que la sustentan. Al mismo tiempo, lo único que asegura a estas personas protección internacional a la que acogerse es la que se ha ido desarrollando a lo largo de

muchos años a partir de acuerdos, convenios y directivas introducidas en las legislaciones y que parten de la principal defensa de los derechos humanos (Naïr, S., 2016)

Sobre el terreno, lo más cercano, accesible y práctico a esta protección es el sistema de acogida que la Unión Europea ha intentado liderar pero que, dadas las competencias que posee en materia de política migratoria, han sido los Estados quienes han legislado según su línea política sobre la respuesta a dicha cuestión. Es por ello que, desde la perspectiva desarrollada en el Estado español, la única medida puesta en marcha y de la cual existen informes y legislación reguladora es la aplicación del Sistema de Acogida e Integración de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional. De él se deriva que una parte de su aplicación ha sido delegada a las organizaciones no gubernamentales para que, gracias a las subvenciones, gestionen individualmente los recursos destinados a este sistema según la legislación pertinente.

Por lo tanto, bien sabidos del auge masivo de los movimientos migratorios, éxodos y desplazamientos internos que se producen día tras día alrededor de toda la geografía mundial provocando un auténtico drama humanitario no conocido desde hace más de sesenta años y, situándonos en un contexto donde los países más desarrollados están dando la espalda a esta crisis de refugiados, sea por dejadez, falta de interés, o por asegurar sus intereses internos y externos, los objetivos de este trabajo partirán de lo general a lo específico. En conjunto, se realizará un análisis y evaluación del proceso al que estas personas se someten desde el momento en el que deciden salir de su país de origen hasta que llegan al Programa de Acogida e Integración de Solicitantes y Beneficiarios de Protección Internacional.

Sin embargo, dada la amplitud de posibilidades que ofrece tan amplio estudio, nos centraremos en conocer la legislación a la que se acogen y su opinión sobre el funcionamiento del programa que lleva a cabo Cruz Roja española en la ciudad de Zaragoza. A su vez, observaremos una puesta en valor de la realidad casuística y personal de estos refugiados y/o solicitantes de asilo que han sido y son usuarios del programa durante el periodo de investigación. Finalmente, a partir de la información obtenida, se determinarán, de manera sucinta, propuestas de mejora que este colectivo manifiesta o que, desde dentro, se ven necesarias.

En términos específicos, intentaremos dar respuesta a diversas preguntas de investigación y análisis: ¿qué derechos y normativas regulan la situación de estas personas? ¿cómo es el sistema de acogida español? ¿cuál es el perfil del solicitante de

asilo atendido por Cruz Roja en Zaragoza? ¿cuál es el grado de satisfacción de los usuarios con el programa, la atención, el funcionamiento, etc.?

En definitiva, crear una reflexión basada en un ejemplo de aplicación sobre el que descansa la actuación de los países occidentales frente a esta crisis humanitaria, así como intentar evaluar el éxito o fracaso del único mecanismo que hasta ahora sirve como acogida de estas personas. Esto supone seguir un camino que inicié en mi Trabajo Fin de Grado y que está unido a mi interés por las Relaciones Internacionales y el análisis político. Además, los conocimientos adquiridos durante el máster se circunscriben muy bien a esta investigación y refuerzan, en cierto modo, el interés personal por continuar un camino en torno al diseño, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas, sus programas y planes.

## **2. Metodología y fuentes**

Dados los objetivos planteados en la realización de este trabajo, consideramos adecuado para su elaboración la utilización de técnicas y herramientas propias del análisis cualitativo de investigación en ciencias sociales (Corbetta, 2007). La estructura del proyecto va pareja a la utilización de diferentes métodos cualitativos de investigación social. En concreto, tendrá una división en dos espacios. El primero se centrará en el análisis y revisión documental de la legislación, regulación y normativa a la que está sometida la situación del colectivo, así como de los acuerdos y convenciones internacionales que marcan las líneas de actuación en la materia.

Por otro lado, trataremos de describir, analizar y evaluar el funcionamiento y resultados actuales del programa de acogida e integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional a partir del análisis individual y del método observacional, interconectándolo con el análisis documental para obtener información complementaria sobre diversos aspectos relevantes del programa. Con ello, buscamos obtener unas conclusiones que nos ayuden a valorar, de la forma más objetiva posible, el éxito o fracaso del programa según sus usuarios, así como para poder plantear algún tipo de mejoras.

Al mismo tiempo se hace necesario subrayar que la información sobre el perfil de los usuarios del programa se abordará desde el método cuantitativo, concretamente, una parte de la evaluación que se realice del mismo se obtendrá a partir de la realización de una encuesta (ANEXO I), totalmente anónima, y que ha contado con el apoyo tácito del Director de Intervención Social de Cruz Roja española en Zaragoza (ANEXO II). De

igual forma, todos y cada uno de los 65 usuarios que han sido encuestados<sup>1</sup> fueron informados de los objetivos perseguidos y de cómo iban a utilizarse los resultados obtenidos antes de comenzar el cuestionario, poniendo a su disposición unas instrucciones *ad hoc* (ANEXO III). La intención era conseguir la opinión sobre el programa, a través de la percepción y satisfacción individual de los usuarios, con el objetivo de dar respuesta a los planteamientos de la investigación, sin centrarnos en particularidades.<sup>2</sup>

En definitiva, la utilización de las diferentes herramientas metodológicas que hemos indicado, en un uso tanto individual como conjunto, nos va a permitir responder a los objetivos planteados con la investigación. Además, las posibilidades que nos ofrecen estas técnicas durante su elaboración y desarrollo hacen que las consideremos como las más adecuadas a la tarea propuesta. Asimismo, también hay otros aspectos que han influido en la utilización de estos métodos: las fuentes de información.

Estas fuentes son esenciales, por lo tanto, resulta necesario hacer un recorrido por los que serían los cauces de obtención de información principales que vamos a consultar para la elaboración del trabajo. Para este acercamiento, se considera preciso y útil hacer una clasificación que divida en cuatro las características y procedencias propias que reflejan estas fuentes. En primer lugar, respecto a las referencias bibliográficas usaremos aquellas que nos proporcionen información sobre los aspectos jurídicos, políticos y sociales de la cuestión. Además, siendo la crisis de refugiados un tema de actualidad, son numerosos los ensayos que lo abordan, por lo tanto, podemos encontrar a nuestra disposición un amplio catálogo, a partir del cual será reconocido el uso de tres autores de referencia: Sami Naïr, Javier de Lucas y Zygmunt Bauman.

---

<sup>1</sup> Los usuarios encuestados se corresponden con el total de usuarios del programa en Cruz Roja española – Zaragoza, de cada una de las tres fases y mayores de 18 años. El número total era de 67 pero, por cuestiones ajena a la investigación, el número final de encuestados fue de 65. Además, para salvar la diversidad lingüística de los usuarios, dicha encuesta, así como sus instrucciones, fueron traducidas al francés, inglés y ruso. Para el caso del árabe, fue una traductora quien, oralmente, fue leyendo cada cuestión a aquellos usuarios que prefirieron usar esta lengua. El proceso se llevó a cabo, principalmente, en dos salas de ordenadores de la Entidad y, de forma secundaria para adaptarnos a problemáticas con los horarios, idiomas, etc...en formato papel. Estas últimas, posteriormente, fueron cargadas al programa de ordenador para unirlas con el resto.

<sup>2</sup> Esto será posible gracias a que, en primer lugar, desde mayo de 2017, participo como voluntario en el programa objeto de estudio, estando en contacto con los usuarios desde la asesoría jurídica. Y, en segundo lugar, con el objetivo de continuar con esta experiencia y de obtener toda la información necesaria para la elaboración de este trabajo, realicé desde febrero hasta abril las prácticas curriculares del máster, en la misma área y en la misma organización. En base a esto, la documentación que utilizamos se circunscribe a las tareas que vengo realizando, y que fueron ampliadas considerablemente a partir del conocimiento adquirido durante la participación y colaboración diaria con los y las trabajadores/as y usuarios del programa.

En segundo lugar, serán imprescindibles los textos y reportajes que encontramos en las diferentes revistas científicas como, por ejemplo, CIBOD, la Revista de Estudios Estratégicos, la Revista del Real Instituto Elcano, entre otras especializadas en la materia, así como los informes de Organizaciones No Gubernamentales sobre aspectos tanto cualitativos como cuantitativos de los solicitantes de asilo o refugiados en España y, por extensión, en Zaragoza.

Como tercera fuente, e instrumento auxiliar, nos serviremos de la información periodística que nos permitirá ofrecer una justificación en el análisis de algunos datos, proporcionando a través de sus noticias una veracidad informativa. Y, finalmente, no podría faltar, en pleno siglo de las tecnologías de la información y la comunicación, la documentación obtenida de la consulta de fuentes electrónicas como las bases de datos online relacionadas con la materia objeto de estudio.

### **3. Marco teórico**

La esfera teórica sobre la que se circscribe este trabajo parte de la existencia de visiones complementarias a los términos, conceptualizaciones y etapas desarrolladas durante la investigación formulada y fundamentada en diversas corrientes y ramas teóricas. Por ello, estructuraremos este marco teórico desde lo general a lo específico, concretando los elementos fundamentales del campo de estudio en el que nos encontramos y que sirven para comprender, acotar y subrayar los aspectos que encierran el significado e importancia de la investigación que llevamos a cabo.

A la vez que resulta (y resultó) necesario que la comunidad internacional se diera un espacio jurídico a partir del cual, desde el Derecho Internacional, comunitario y nacional, se fijara un ordenamiento jurídico, una protección y garantía de derechos fundamentales para el colectivo de los refugiados, solicitantes de asilo y/o apátridas que los diferenciara del resto de casuísticas motivadoras de movimientos migratorios; han sido numerosos los autores y estudiosos de la cuestión que han puesto en entredicho la actuación llevada a cabo tanto por la comunidad internacional como por la Unión Europea y los Estados nacionales. Ambos enfoques se complementan en torno al marco de referencia.

#### **3.1. Enfoque jurídico de la cuestión**

Si seguimos el desarrollo que hace el Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR) para los Refugiados, incumbe a los Estados la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos. “Cuando los gobiernos no desean o no pueden protegerlos, las personas

pueden sufrir violaciones muy graves de sus derechos, verse obligadas a abandonar sus hogares, su familia, y buscar protección en otro país. Puesto que, por definición, el gobierno del país de origen ya no puede proteger los derechos fundamentales de los refugiados, la comunidad internacional interviene para velar porque estos derechos sean respetados” (ACNUR, 2001: 8).

Tras la Segunda Guerra Mundial, la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció este Alto Comisionado. Siguiendo sus estatutos constitutivos, su mandato es “proteger y buscar soluciones permanentes a los problemas que se derivan de las diferentes condiciones administrativas que se pueden dar en torno al Estatuto de los Refugiados”: refugiado, apátrida, y solicitante de asilo. Sus actividades se fundan en un “conjunto de normas e instrumentos desarrollados por el Derecho Internacional, que incluye la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 sobre el derecho internacional humanitario” (*ibíd.*: 8), así como una multitud de tratados y declaraciones internacionales y regionales, vinculantes y no vinculantes, que abordan específicamente las necesidades de este colectivo.

Según la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto del Refugiado y el Protocolo de Nueva York de 1967, la definición general de refugiado designa a aquella “persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social, u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de dichos temores, no quiere acogerse a la protección de tal país” (*ibíd.*: 9). Sin embargo, este concepto se ha visto ampliado en los últimos años debido al crecimiento del número de motivos que provocaban los movimientos migratorios y, con ello, la huida masiva de personas. Así pues, las guerras, los desastres naturales, las desigualdades tecnológicas y la identidad sexual, entre otros, se suman a los anteriormente señalados.

Por su parte, siguiendo esta doctrina, se entiende por solicitante de asilo a aquella persona que ha demandado asilo al amparo de la citada Convención, basándose en un temor fundado, ya que el retorno a su país supondría una persecución por esa misma diversidad de motivos. Obtenemos aquí el punto de unión entre ambas situaciones administrativas siendo, el refugiado, un demandante de asilo cuya solicitud ha sido aceptada. Por lo tanto, podemos ver cómo en ambos escenarios existen una serie de derechos que vienen reflejados ya desde la citada Declaración Universal de los Derechos

Humanos<sup>3</sup> donde Naciones Unidas abogó por la “protección del refugiado con carácter internacional”, otorgando a este colectivo el principio general de que “los seres humanos, sin distinción alguna, deben gozar de los derechos y libertades fundamentales”.

A su vez, uno de los pilares en los que se asienta el derecho de asilo es el principio de no devolución. Dicho principio está recogido en el art. 33 de la citada Convención y obliga a los Estados a “no devolver, retornar, expulsar o extraditar a un refugiado a su país de origen ni a otros en los que su vida o libertad corran peligro”. Elemento indisoluble e indispensable que se encuentra también codificado en los instrumentos jurídicos sobre asilo de ámbito regional, especialmente en el art. 19.2 de la Carta de la Unión Europea, y que constituye una norma de Derecho internacional consuetudinario. Además, de conformidad con esta Convención y su Protocolo de 1967, la institución del asilo no se limita a esta prohibición de devolución, sino que incluye, entre otros, el acceso de los solicitantes de asilo a procedimientos justos y eficaces para determinar su estatuto y las necesidades de protección internacional, y la obligación de tratar a los solicitantes de asilo y refugiados de conformidad con los Derechos humanos.

En esta línea, y desde la perspectiva de crisis migratoria y de refugiados actual, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 2016 la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes<sup>4</sup>. Reconociendo que “estamos en presencia de una movilidad humana que ha alcanzado un nivel sin precedentes”, adoptan una serie de compromisos que se distribuyen a lo largo de la Declaración según al colectivo que refiera. Señalan que “reafirman, y protegerán plenamente, los derechos humanos de todos los refugiados y migrantes, independientemente de su condición; todos son titulares de derechos”. En este sentido, estamos ante una declaración de intenciones internacional, acordada por Jefes de Estado y de Gobierno, y sus más altos representantes, donde, en conjunto, señalan que estos compromisos “tienen en cuenta las distintas realidades, capacidades y niveles de desarrollo nacionales y respetan las políticas y prioridades de cada país. Reafirmando su adhesión al derecho internacional [...]. Finalmente, el anexo I recoge un marco de respuesta integral para los refugiados y se esbozan los pasos necesarios para concertar en 2018 un pacto mundial sobre refugiados y migraciones.

---

<sup>3</sup> Merece especial referencia su art. 14 donde se dispone que “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él en cualquier país”.

<sup>4</sup> Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de septiembre de 2016. Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. [archivo PDF] <http://www.acnur.org/5b4d0eee4.pdf>, acceso 8 de septiembre de 2018.

### *3.1.1. Regulación europea en materia de asilo*

En virtud de este ordenamiento jurídico internacional parte la mayoría de la regulación europea en materia de asilo. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y los sucesivos tratados acordados entre los países comunitarios que sucesivamente se han ido incorporando a la Unión han recogido en su cuerpo jurídico la orientación y objetivo de defensa y protección de refugiados, solicitantes de asilo y apátridas desarrollados por el Derecho internacional. A su vez, se han ido incorporando especificidades propias que parten de los valores éticos y morales impregnados en el ser de esta unión confederal. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000), el Acuerdo Schengen (1985), el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo (2014), los Reglamentos de Dublín (1997, 2003 y 2013), el Sistema Europeo Común de Asilo (en desarrollo y negociaciones desde 1999), y el conjunto de Directivas en la materia, permiten, a partir de su articulado, conocer el marco jurídico sobre el que se circunscribe la actuación europea entorno a los movimientos migratorios hacia regiones y países comunitarios y, a la vez, proporcionar una imagen superficial de su política migratoria.

En este contexto, los procedimientos de asilo y la política migratoria referida a este colectivo si bien viene marcada por el respeto a este Derecho Internacional, a las convenciones y acuerdos que han sido firmados por todos los miembros del Consejo de Europa, hay que señalar que “la firma de estos instrumentos internacionales no supone una interpretación armonizada y uniforme en la aplicación de las obligaciones que derivan de estos textos” (Defensor del Pueblo, 2016). La política de asilo en la Unión Europea parte de la configuración que, de ella, acordaron sus miembros inicialmente en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (1957) a partir del cual, sucesivas modificaciones de los tratados han ampliado las competencias de la Unión en cuestiones relacionadas con la migración.

En su art. 77 declara, a rasgos generales, que la Unión persigue una política que garantice “la ausencia total de controles de las personas sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores”. A continuación, en el art. 78 aboga por que la Unión desarrolle “una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución”.

Para ello, el Parlamento Europeo y el Consejo se comprometen, en el art. 78.2 (a, b, c y e), a adoptar “un estatuto uniforme para los nacionales de terceros países; un estatuto uniforme de protección subsidiaria para los nacionales de terceros países que, sin obtener el asilo europeo, necesiten protección internacional; un sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas, en caso de afluencia masiva; y criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo o de protección subsidiaria”. Además, en su art. 78.3 se asegura que “si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, [...], medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados”. Asimismo, en su art. 79.1, la Unión se compromete a desarrollar “una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo a los nacionales de terceros países”.

La terminología usada hacía prever la consideración del territorio europeo como un espacio único en términos fronterizos. Por ello, en 1985 se firmó el Acuerdo de Schengen por el que varios países europeos, cuatro en un primer momento, y veintiséis actualmente, suprimían los controles fronterizos interiores y los trasladaban a las fronteras exteriores, con terceros países. Por este Acuerdo se creaba el Espacio Schengen de libre circulación de personas y mercancías. En lo que respecta a los extranjeros de terceros países que llegan a la frontera europea para solicitar el asilo, este acuerdo deja regulada la responsabilidad del examen de la solicitud en su Título II. Según el art. 29.1 “Las Partes contratantes se comprometen a que sea examinada toda solicitud de asilo presentada por un extranjero en el territorio de una de ellas”. Sin embargo, también establece que “este compromiso no obligará a una Parte contratante a autorizar en todos los casos la entrada o estancia del solicitante de asilo en su territorio” siendo, esta misma, la que “conservará el derecho de devolver o expulsar a un solicitante de asilo a un tercer Estado, con arreglo a sus disposiciones nacionales y a sus obligaciones internacionales”. Al mismo tiempo, en su art. 32 se establece que “la Parte contratante del examen de la solicitud de asilo lo llevará a cabo con arreglo a su Derecho nacional”.

Este Espacio y el obstáculo que suponían (y todavía suponen) las políticas nacionales de asilo y migraciones, hizo necesaria la búsqueda de una reglamentación comunitaria que sirviera para gestionar los procesos de solicitud de asilo y definir qué estado miembro era el responsable de su tramitación. En este contexto, los países de la entonces

Comunidad Europea firmaron el Convenio de Dublín. Su entrada en vigor se produjo en 1997 y desde entonces ha sufrido varias modificaciones: la primera en 2003, donde fue reemplazado por el Reglamento Nº 343/2003 llamado Dublín II; y la última, vigente actualmente, en 2013 cuando se acordó por el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea el Reglamento de Dublín III (Reglamento Nº 604/2013).

Comienza este Reglamento<sup>5</sup> dejando constancia de que “una política común en materia de asilo, incluido un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), es uno de los elementos constitutivos del objetivo de la Unión Europea para establecer progresivamente un espacio de libertad, seguridad y justicia abierto a quienes, impulsados por las circunstancias, busquen legítimamente protección en la Unión”. Sin embargo, merece especial referencia el art. 3 que señala que “los Estados miembros examinarán toda solicitud internacional presentada por un nacional de un tercer país o un apátrida, ya sea en el territorio de cualquiera de ellos, incluida la frontera, o en las zonas de transito”. Al mismo tiempo que, ante la carencia de competencias en la materia y las discrepancias entre los Estados europeos, garantiza que “todo Estado miembro conservará la posibilidad de enviar a un solicitante a un tercer país seguro”.

En este sentido, si bien la Unión Europea determinó en el Consejo Europeo de Tampere de 1999 la creación de este Sistema Europeo Común de Asilo, fue con la actualización del Reglamento de Dublín cuando se establecieron nuevas normas para asegurar que el solicitante de asilo fuese tratado de igual forma, con independencia del país de la Unión en el que formulase su solicitud, y puso mayor empeño en la creación de este Sistema. Sin embargo, vemos cómo la realidad sigue poniendo en manos de los Estados miembros la gestión de la política común migratoria, la gestión de sus fronteras en momentos de grave crisis como la actual (poniendo en cuestión el Espacio Schengen), y la decisión última sobre la admisión y acogida de los peticionarios de asilo, refugiados y/o apátridas. Por lo tanto, la actuación europea se circscribe a la mejora del marco legislativo vigente.

Paralelamente, la Unión se había dotado desde el año 2000 de una Carta de los Derechos Fundamentales que “contenía una lista de derechos humanos inspirada en los

---

<sup>5</sup> Reglamento Nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. [archivo PDF] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=ES>, acceso 13 de junio de 2018.

derechos recogidos en las constituciones de los Estados miembros y en los tratados internacionales de derechos humanos” (Defensor del Pueblo, 2016: 20), pero no fue hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de enero de 2009 cuando se convirtió en “instrumento jurídicamente vinculante”. Su art. 18 recoge, en el ámbito europeo, “el derecho al asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 1951 y del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea<sup>6</sup>” y, seguidamente, el art. 19 “prohíbe el retorno de una persona a un Estado que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura u otras penas o tratos inhumanos o degradantes”.

Con anterioridad a la entrada en vigor de este Tratado, fue puesto en marcha en 2008 el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo. “Se hizo hincapié en la necesidad de instaurar el procedimiento de asilo único y el estatuto único para refugiados y beneficiarios de protección subsidiaria como muy tarde en el año 2012” (*ibíd.*: 21). Lo que dio paso al Reglamento Nº 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo por el cual se creaba la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO). Se creó con el objetivo de “reforzar la cooperación práctica en materia de asilo y asistir a los Estado miembros en el cumplimiento de la obligación a nivel europeo e internacional de otorgar protección a la población afectada”<sup>7</sup>.

Sin embargo, “desde el principio de la crisis de los refugiados, la Unión Europea, sorprendida por la magnitud del acontecimiento, ha tenido una postura incierta. Ya no eran los centenares que solía interceptar [...]. Se había levantado otra fuerza, nueva y dramática, de millones de seres humanos” (Naïr, S., 2016: 62). Como respuesta, y ante la dificultad creciente y manifiesta de llegar a acuerdos entre los Estados miembros para actuar y dar una respuesta conjunta a esta situación, siguió lo dispuesto en el TFUE que, con sus sucesivas modificaciones, “mejora considerablemente el control judicial realizado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea [...] beneficiando el desarrollo de una jurisprudencia más elaborada en materia de asilo” (Defensor del Pueblo, 2016: 21).

---

<sup>6</sup> Nombre por el que se conoce al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea firmado en Roma en 1957 después de haber sido modificado en diversos momentos y tras haber adoptado distintas denominaciones. <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>, acceso 13 de junio de 2018.

<sup>7</sup> Oficina Europea de Apoyo al Asilo (2014): Oficina Europea de Apoyo al Asilo [archivo PDF]. Recuperado de <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0213822ESC.pdf>, acceso el 13 de junio de 2018.

En este sentido, el marco teórico actual de la cuestión se asienta, en este momento, sobre diferentes directivas de procedimiento y de acogida: la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre procedimiento comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional<sup>8</sup>; la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional<sup>9</sup> y la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida<sup>10</sup>.

### *3.1.2. El asilo en España y su sistema de acogida*

Al mismo tiempo, a esta esfera jurídica, reglamentaria, normativa y de consagración y adaptación del Derecho Internacional y comunitario al conjunto de Estados miembros de la Unión Europea, hay que añadir la política de asilo y migraciones que pertenece a la soberanía nacional de cada uno de estos Estados miembros. En el caso de España, el derecho de asilo se encuentra recogido en el art. 13.4 de la Constitución. Fruto del mandato constitucional a partir de los acuerdos internacionales y comunitarios suscritos por la nación en la materia señalados anteriormente, así como de la progresiva evolución e incremento de los movimientos migratorios, fue promulgada la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria<sup>11</sup>. Posteriormente, han sido transpuestas a la legislación las Directivas 2011/95/UE, 2013/32/UE y la 2013/33/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo.

---

<sup>8</sup> Directiva 2013/32/UE, de 26 de junio, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre procedimiento comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional. [archivo PDF] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&qid=1528879195058&from=EN> , acceso el 13 de junio de 2018.

<sup>9</sup> Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional. [archivo PDF] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=ES> , acceso el 13 de junio de 2018.

<sup>10</sup>Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida. [archivo PDF] <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:ES:PDF> , acceso el 13 de junio de 2018.

<sup>11</sup>Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. [archivo PDF] <https://www.boe.es/buscar/pdf/2009/BOE-A-2009-17242-consolidado.pdf> , acceso el 13 de junio de 2018.

Según el Estudio del Defensor del Pueblo (2016: 25) sobre el asilo en España, “el legislador señala que la transposición de dicha legislación supone la total acogida de la Primera Fase del Sistema Europeo Común de Asilo que contiene las bases para la constitución de un completo régimen de protección internacional garante de los derechos fundamentales” e “incluye por primera vez el derecho a la protección subsidiaria<sup>12</sup>, un nuevo cauce de reunificación familiar, la consideración especial de los colectivos vulnerables, y eleva a rango legal las obligaciones sobre las condiciones materiales de acogida”.

Se compone de un título preliminar y cinco títulos, a lo largo de los cuales se detalla su objeto, se define el derecho de asilo, la condición de refugiado, la protección subsidiaria, los derechos que se garantizan con ambos, las reglas procedimentales para el reconocimiento de estos derechos, las previsiones sobre la unidad familiar de las personas beneficiarias de protección internacional, las normas para el cese y la revocación de la protección internacional, así como el régimen de protección de los menores y otras personas vulnerables.

En su capítulo III, se regulan los derechos sociales de los demandantes de asilo, la acogida y la posibilidad de obtener autorización para trabajar, así como la reducción o retirada de estos derechos. A su vez, su art. 33 dispone que “la acogida se realizará, principalmente, a través de los centros propios del Ministerio competente y de aquellos que sean subvencionados a organizaciones no gubernamentales”. Por lo tanto, aquí vemos cómo el sistema español de acogida distingue, por un lado, una red de centros de migraciones de carácter público [Centros de Acogida a Refugiados (CAR) y los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI)] y, de otro, dispositivos de acogida y programas de atención gestionados por ONG y subvencionados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (actualmente Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social<sup>13</sup>).

---

<sup>12</sup> Según el art. 4 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, “El derecho a la protección subsidiaria es el dispensado a las personas de otros países y a los apátridas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidos como refugiados, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresan a su país de origen en el caso de los nacionales o, al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los graves daños previstos en el art. 10 de esta Ley, y que no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate, siempre que no concurra alguno de los supuestos mencionados en el art. 11 y 12 de esta Ley”

<sup>13</sup> Ver <http://www.lamoncloa.gob.es/gobierno/Paginas/index.aspx> , acceso 13 de junio de 2018.

Dado el contexto de crecimiento exponencial de los movimientos migratorios causado por el fuerte aumento de las demandas de solicitud de asilo ocasionado por incremento del número de países en conflicto, también se puso en marcha en 2015, previa aprobación en el Consejo de Ministros, la Disposición Adicional Primera de esta Ley que señala que el marco de protección previsto será también de aplicación a las personas acogidas en España en virtud de “programas de reasentamiento elaborados por el Gobierno en colaboración con el ACNUR” y, en su caso, otras organizaciones relevantes. El reasentamiento señala “la transferencia de nacionales de terceros países o apátridas, sobre la base de una evaluación de sus necesidades de protección internacional y de una solución duradera, a un Estado miembro en el que les está permitido residir con un estatuto jurídico seguro” (Defensor del Pueblo, 2016: 84).

La presentación de la solicitud de protección internacional por parte de cualquier sujeto se realizará, en el caso de nuestro país, en: la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), en cualquiera de los puestos fronterizos que dan acceso a España, en las oficinas de extranjería, en las Comisarías de la Policía Nacional y en aquellas otras autorizadas competencialmente en varias Comunidades Autónomas, y en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIES). La presentación de la solicitud conllevará la valoración de las circunstancias determinantes del reconocimiento de la condición de refugiado, así como de la concesión de la protección subsidiaria.

Quedan excluidos de la condición de refugiado y del derecho al asilo aquellas personas en las que existan motivos fundados para considerar que: han cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad; que han cometido un grave delito común, fuera del país del refugio, antes de ser admitido en él como refugiado; que se les ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de la Naciones Unidas. Del mismo modo, aquellas personas que constituyan un peligro para la seguridad interior o exterior de España o para el orden público, tampoco podrán acogerse a esta condición.

Por otro lado, siguiendo lo dispuesto en el Manual de Gestión del Sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional (2017), que desarrolla la estrategia integral de atención a las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, del estatuto de apátrida y de protección temporal en España, “el sistema de acogida e integración se desarrolla mediante itinerarios individualizados de integración, cuya finalidad es facilitar la progresiva autonomía de los destinatarios y su

integración social y laboral en la sociedad de acogida”. Su itinerario de integración queda recogido en varias fases: fase previa de evaluación y derivación, fase de acogida, fase de integración, y fase de autonomía. Tienen una duración de 6 meses cada una haciendo un total de 18 meses de permanencia en el sistema. Sin embargo, existen situaciones excepcionales de los destinatarios que pueden llevar a la prórroga de alguna de ellas extendiendo el itinerario hasta máximo de 24 meses.

En el desarrollo de este sistema, resalta dicho documento que, para homogeneizar y organizar las diferentes actuaciones y actividades que se llevarán a cabo con los usuarios, así como para facilitar un análisis de la ejecución de los proyectos, de los costes y destinatarios de la intervención realizada, los centros y las entidades subvencionadas enmarcarán sus actividades dentro de los siguientes servicios: acogida en el territorio nacional y puestos fronterizos, acogida temporal, intervención social, aprendizaje del idioma, atención psicológica, asistencia jurídica, traducción e interpretación y empleo.

Finalmente, en términos de financiación, el Parlamento Europeo y el Consejo crearon el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) a partir de la aprobación del Reglamento nº 516/2014/UE<sup>14</sup>. Según se indica en las consideraciones de la norma, el objeto de este fondo es contribuir a desarrollar la política común de la Unión en materia de asilo e inmigración y a reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia a la luz de la aplicación de los principios de solidaridad y reparto de responsabilidades entre los Estados miembros y de cooperación con terceros países.

Según el Estudio llevado a cabo por el Defensor del Pueblo (2016: 95), “de acuerdo con la información facilitada por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, se desprende que el FAMI financia los proyectos hasta en un 75% de su coste total. Por su parte, la tasa de cofinanciación del Fondo Social Europeo (FSE) varía según la localización del proyecto entre un 50 y un 80%”. De esta financiación parten:

*“las ayudas económicas ofrecidas en el marco sistema de acogida que tienen como objetivo fundamental apoyar la intervención social desarrollada para la integración de las personas beneficiarias, mediante el abono de una asignación monetaria destinada a cubrir los gastos derivados de la satisfacción de necesidades, fundamentalmente las más perentorias, pero también aquellas*

---

<sup>14</sup> Reglamento (UE) nº 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración, por el que se modifica la Decisión 2008/381/CE del Consejo y por el que se derogan las Decisiones nº 573/2007/CE y nº 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2007/435/CE del Consejo. [archivo PDF] <https://www.boe.es/doue/2014/150/L00168-00194.pdf>, acceso 13 de junio de 2018.

*dirigidas a la adquisición y consolidación de conocimientos y habilidades para la participación en sociedad de acogida” (MEYSS, 2017b: 5)*

Al mismo tiempo que se señala que “para la determinación del tipo de ayudas a otorgar a los destinatarios y sus cuantías, la entidad tendrá en cuenta las necesidades individualizadas de los destinatarios como parte de su proceso de integración socio laboral en nuestro país” (*ibid.*:5).

Además, según el mismo documento, se le proporciona a la entidad la designación a su arbitrio de las cantidades otorgadas a los destinatarios del sistema: “la entidad puede determinar la entrega de una cuantía menor, así como el tipo de ayuda a las que el destinatario deba tener acceso, de acuerdo con sus necesidades, el itinerario de integración propuesto y el cumplimiento del mismo” (*ibid.*: 5). Y, a su vez, señala que “las cantidades previstas (en el catálogo de ayudas) se verán minoradas en función de las retribuciones o ingresos que los destinatarios, en su caso, perciban como consecuencia de las actividades que pudieran desarrollar. El importe de la ayuda será objeto de revisión mensual por parte de la entidad en función de la variación de los ingresos acreditados por los destinatarios”. En base a esto vemos como se otorga a la organización una alta capacidad de gestión.

### **3.2. Perspectiva sociológica en torno al marco de referencia**

Los flujos migratorios han sido una constante a lo largo de la historia y, si bien se han dado diferentes etapas donde su intensidad era exponencialmente mayor a otras, no es un fenómeno nuevo. Sin embargo, como manifiesta Sami Naïr (2016: 11), “desde principios de los noventa se empezaba a percibir un cambio progresivo en el perfil de los movimientos migratorios. Cambiaban de composición sociológica y, sobre todo, la diferencia inmigrante económico-peticionario de asilo empezaba a borrarse”. En sí, un cambio en la tipología de situaciones que provocan el incremento exponencial de las migraciones, especialmente hacia Europa y el resto de regiones y países occidentales más desarrollados, en los últimos años.

Unos cambios importantes en los movimientos migratorios que, según ofrece la politóloga francesa Wihtol de Wenden en su último trabajo *El fenómeno migratorio en el siglo XXI* (2014) se concentran en tres hechos. El primero se centra en que los factores inpout y outpout de los movimientos migratorios se han hecho más complejos y diversos. Entre los inpout estarían los factores de atracción a los países de destino, como el haber hecho del mundo una red global de circulación de mercancías y personas; entre los outpout se haría referencia a la creciente dependencia de los países del Sur respecto a las

transferencias de fondos de los propios emigrantes. El segundo se basa en el incremento de los flujos mixtos, es decir, movimientos de inmigrantes laborales junto a los que protagonizan refugiados, que utilizan las mismas rutas y no son fáciles de distinguir, tal y como sucede en la Unión Europea desde 2013 y, en mayor medida, desde 2015.

En tercer lugar hablaríamos de la “mundialización” de las migraciones, provocando la aparición de sistemas regionales migratorios que se dividirían actualmente, según la autora, en cuatro grandes dinámicas: la Sur-Norte, caracterizada principalmente por los llamados flujos mixtos; el eje Sur-Sur, caracterizado por la fluidez del tránsito de fronteras entre países en vías de desarrollo; el tercer subsistema sería el eje Norte-Norte, dominado por los flujos migratorios de profesionales especializados y por estudiantes en búsqueda de especialización (políticas de reclutamiento); y, el último y menos significativo, sería el eje Norte-Sur, en el que se incluiría la categoría de Norte rico-Norte pobre (por ejemplo, europeos del norte rico que vienen a España tras su jubilación).

Desde esta perspectiva, si centramos la cuestión en Europa vemos cómo, paradójicamente, mientras se levantan las fronteras para las mercancías en aras de satisfacer una de las lógicas de la globalización, el principio de la libre circulación, éstas se refuerzan para las personas, siendo esta (globalización) la principal causante del incremento de la movilidad humana. En este contexto, Javier de Lucas (2016: 93) simplifica con toda claridad la realidad de la condición humana, esto es, “el hecho de que somos animales migratorios, cruzamos fronteras, siguiendo, como avisara Montesquieu, la senda de la libertad y de las riquezas y, de otro lado, [...] desarrollamos una particular condición territorial que lleva aparejado la erección de todo tipo de fronteras, vallas y muros, como aquellas que Rousseau vinculara con el origen de la desigualdad entre los hombres”.

Esta desigualdad era manifestada ya por Paul Collier cuando, en 2013, sostenía que “la emigración desde los países pobres a los ricos está abocada a acelerarse. En un futuro predecible, la inmigración internacional no alcanzará el equilibrio: hemos asistido a los comienzos de un desequilibrio de proporciones épicas”. Si bien puede entenderse esta predicción como referencial para la inmigración económica, la realidad muestra que está al borde de ser superada por los procesos de desplazamiento forzados. Por lo tanto, extrapolando esta visión al colectivo de refugiados, solicitantes de asilo y apátridas los datos son abrumadores. Según el Informe Anual de CEAR del año 2018, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) cifraba ya en 2017

el número de personas refugiadas, desplazadas internas y pendientes de resolución de su solicitud de protección internacional en 68,5 millones de personas.

En la misma dirección, Zygmund Bauman (2016: 12) concluía que “tal y como están las cosas (y como todo indica que estarán durante mucho tiempo), es improbable que las migraciones masivas vayan a remitir, ni porque desaparezcan los factores que las impulsan, ni porque se pongan en práctica ideas más ingeniosas para frenarlas”. En este sentido, destaca que

*“[...] lo que se ha producido en fechas más recientes, en estos últimos años, es una enorme subida de las cifras que los refugiados y los solicitantes de asilo añaden a la del total de migrantes que llaman a las puertas de Europa [...] El aluvión de refugiados impelidos por el imperio de la violencia arbitraria a abandonar sus hogares y sus más preciadas pertenencias, de personas que huyen para guarecerse de los campos de exterminio, se añadió al flujo constante de los llamados inmigrantes económicos” (ibid.: 12 – 13).*

Esta situación hunde a Europa en una crisis multidimensional, como así la denomina Amnistía Internacional (2015) al referirse al estallido de su sistema migratorio, impulsado, por un lado, por la crisis de la política migratoria europea y, por el otro, por la de los refugiados. El escenario creado, al igual que es criticado por Slavoj Zizek en su libro *La nueva lucha de clases: los refugiados y el terror*, Javier de Lucas (2016) lo explica cómo un estado de suspensión del orden jurídico, ausencia de ley, desigualdad y exclusión social, que hace posible que hombres y mujeres pierdan su condición de ciudadanos y su identidad, dentro de las fronteras mismas del Estado-Nación. Un “estado de excepción” permanente creado para los inmigrantes.

Una crisis institucional europea, una crisis de principios y valores y una crisis del proyecto político de la Unión y de su fundamento principal: una comunidad de Derecho en torno a los principios, normas e instituciones de ese modelo y al servicio del reconocimiento y garantía de los derechos humanos para crear un espacio de libertad, seguridad y jurídica, no solo de los derechos de los ciudadanos europeos, sino de los derechos humanos universales. Sin embargo, siguiendo el pensamiento de Javier de Lucas, “la respuesta de la UE ha consistido en un recorte paulatino del derecho de asilo que conduce en la práctica a un vaciamiento de las garantías más elementales sobre las que se asienta. [...] Cabe hablar, así, de una desnaturalización” (de Lucas, J., 2016: 98).

“La UE no solo está bordeada de campos de refugiados e inmigrantes, también está llena en su propio seno de campos de retención y de barrios donde vagan ilegales en busca de trabajo, [...], reductos sociales de la mundialización feliz prometida desde hace

décadas y hoy materializada en territorios de miseria” (Naïr S. 2016: 41). La externalización de la gestión de las fronteras que ha llevado a cabo la Unión solo sirve, en palabras de Naïr, para evitar a la misma Europa respetar su propio derecho. Incluso, respondiendo a esta línea de actuación, algunos países dictatoriales se vieron elevados al rango de “amigos” de la comunidad europea en materia de inmigración. “La UE considera que pactar con países que no respetan los derechos humanos es una condición inevitable, ineludible, efectivamente amarga, pero necesaria para conseguir el proyecto de cierre del mercado de trabajo europeo a los no comunitarios y desalentar la inmigración ilegal” (*ibid.*: 49).

El comportamiento de algunos miembros de la Unión que rechazan la solidaridad con los refugiados mientras pretenden representar valores democráticos de progreso es moralmente inaceptable. La sociedad europea ha pasado a admitir como rutina imágenes inadmisibles para una sociedad civilizada.

*“Las imágenes que actualizan y aun empeoran por su extensión la degradación que el régimen de Hitler impuso a millones de seres humanos en su política racista que culminó en la solución final. Valla, alambradas, ancianos, mujeres y niños abandonados a su suerte, masas acarreadas como ganado, a veces apaleadas, manifestaciones crecientes que transparentan un odio que hace aún más insopportable la mirada avasalladora de la discriminación hacia esos otros que son inmigrantes y refugiados. [...] Como dejó escrito Hannah Arendt: la historia contemporánea ha creado un nuevo tipo de seres humanos, los que son confinados en campos de concentración por sus enemigos y en campos de internamiento por sus amigos”* (de Lucas, J., 2016: 102).

En este sentido, Bauman (2016) señala cómo la llegada de una masa de migrantes sin hogar y despojados de derechos humanos, no ya en la práctica, sino también conforme a la literalidad de la ley, brinda una oportunidad para el ascenso de la xenofobia, el racismo y el nacionalismo chovinista, con los asombrosos éxitos electorales sin precedentes que les ha reportado esta posición a dichos movimientos y a sus líderes patriotas. Al mismo tiempo, Naïr (2016: 23) manifiesta con la misma claridad que “el retorno de los fascismos en Europa no es ya una hipótesis abstracta: es una realidad que se hace sentir en cada elección, en cada contienda social”.

Su surgimiento y el poder de influencia conseguido en los últimos años ha sido uno de los detonantes para que muchos países europeos endurecieran sus leyes en materia de asilo y acogida e, incluso, cerraran sus fronteras y pusieran en marcha políticas racistas y xenófobas contra el colectivo. En el caso de España, a pesar de la existencia de manifestaciones de esta ideología, han sido la sociedad civil que, frente al desinterés y la

dejadez gubernamental hacia esta crisis humanitaria, ha liderado la atención y la respuesta a este drama. Sin embargo, las decisiones gubernamentales han hecho que, según datos de Eurostat de 2016, la proporción de solicitantes que España atendió respecto al total de la Unión Europa apenas representara el 1% de las 1.259.955 solicitudes.

El incremento en el número de personas que llegan a España está colapsado por el conglomerado casuístico de circunstancias que provocan las migraciones al país, aupadas principalmente por el aumento de los conflictos activos en muchas regiones del planeta. Según el Informe Anual de CEAR (2017), este incremento llevó al Gobierno de España a reforzar el sistema de acogida e inclusión, si bien el aumento de las plazas ha recaído sobre las ONG. Sin embargo, la acogida y la protección de las personas refugiados no es una actividad diseñada por éstas, sino una responsabilidad del Estado. A pesar de esto, las organizaciones han demostrado un elevado compromiso y han asumido el riesgo. Sin embargo, la lentitud en la resolución de las solicitudes de asilo ha provocado el colapso del sistema de acogida llegando incluso a resolver con año y medio de retraso provocando escasez de plazas y una inestabilidad moral y jurídica en los usuarios, haciendo responsable a las organizaciones de la protección y garantía de un derecho fundamental.

#### **4. El programa de acogida e integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional de Cruz Roja española**

La Secretaría General de Inmigración y Emigración (SGIE) cuenta con una estrategia integral de atención a las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, del estatuto de apátrida y de protección temporal en España que persigue un doble objetivo: dar cumplimiento a las obligaciones que en el Gobierno recaen en aplicación de la normativa tanto nacional como comunitaria sobre las condiciones de acogida a los solicitantes y beneficiarios de protección internacional y, por otro lado, favorecer la acogida e integración de este colectivo. Esta estrategia se materializa en un Sistema de Acogida e Integración para Solicitantes y Beneficiarios de Protección Internacional.

Tal y como se indica en su Manual de Gestión (2017), una de las líneas de actuación desde la que se materializa su estrategia de acción la llevan a cabo organizaciones sin ánimo de lucro que, a partir de las subvenciones prescritas, gestionan dispositivos de acogida. Una de estas organizaciones es Cruz Roja Española quien, a través de su Programa de Acogida e Integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional, atiende las necesidades de este colectivo a su llegada a España. Para su

implementación, parte de una normativa nacional y comunitaria que lo regula desde lo dispuesto para el Sistema de Acogida e Integración español (ANEXO IV)

#### **4.1. Condición de asilo, requisitos y objetivos del programa**

De acuerdo con la Ley 12/2009, del 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, el amparo concedido con la protección internacional (término que engloba tanto el derecho de asilo como la protección subsidiaria) consiste en la no devolución ni expulsión de las personas a quienes se les haya reconocido, así como en la adopción de las medidas contempladas en la normativa española, la de la Unión Europea y en los Convenios internacionales ratificados por España mientras subsistan las circunstancias en virtud de las cuales se les concede el derecho de asilo o de protección subsidiaria.

Quedan excluidos de la condición de refugiado y del derecho al asilo aquellas personas en las que existan motivos fundados para considerar que: han cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad; que han cometido un grave delito común, fuera del país del refugio, antes de ser admitido en él como refugiado; que se les ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de la Naciones Unidas. Del mismo modo, las personas que constituyan un peligro para la seguridad interior o exterior de España o para el orden público, tampoco podrán acogerse a esta condición.

En cualquier caso, la entrada al Programa debe partir de la presentación y/o manifestación por parte del sujeto/s de la solicitud de asilo por la cual solicita protección internacional en España<sup>15</sup>. La presentación de la solicitud conllevará la valoración de las circunstancias determinantes del reconocimiento de la condición de refugiado, así como de la concesión de la protección subsidiaria.

En virtud de este proceso, la Dirección General de Migraciones establece en el Manual de Gestión del Sistema de Acogida e Integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional una serie de requisitos de entrada para los destinatarios, así como de condicionantes que provocarían la pérdida de su condición de beneficiarios del

---

<sup>15</sup> Dicho procedimiento se realizará en: la oficina de asilo y refugio, en cualquiera de los puestos fronterizos que dan acceso a España, en las oficinas de extranjería, en las Comisarías de la Policía Nacional y en aquellas otras autorizadas competencialmente en varias Comunidades Autónomas, y en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIES).

Programa, o de alguna de las actividades y/o actuaciones que tienen lugar durante el itinerario (ANEXO V)

A partir de estas directrices y siguiendo la labor que Cruz Roja realiza en el ámbito nacional e internacional prestando asistencia a las personas migrantes, los objetivos del programa unen tanto aquellos generales que indican la labor que lleva a cabo la organización, como aquellos propios del Sistema. De este modo, para tratar de ser lo más concisos y concretos posible, los agruparemos en tres puntos definidos en el Informe de Situación nº20 (2018) publicado por la Entidad:

- Atender las necesidades humanitarias de los migrantes, independientemente de su condición jurídica, proteger y tratar con dignidad a las personas en movimiento y evitar la pérdida de vidas.
- Facilitar la acogida e integración de refugiados y solicitantes de asilo, incluyendo su inserción laboral.
- Sensibilizar sobre la situación y derechos de las personas migrantes y refugiadas, previniendo la exclusión social, la discriminación y el racismo y la xenofobia.

#### **4.2. Organización y funcionamiento**

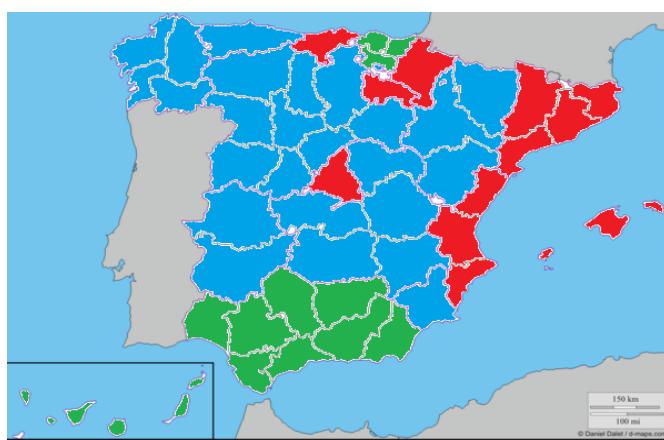
Partiendo de los preceptos señalados anteriormente, el Programa de Cruz Roja se desarrolla mediante itinerarios individualizados de integración, cuya finalidad es facilitar la progresiva autonomía de los destinatarios y su integración social y laboral en la sociedad de acogida. Estos itinerarios se instrumentan en tres etapas o fases que responden a diferentes necesidades, atendiendo al tiempo de permanencia en nuestro país, a su evolución personal y al grado de autonomía adquirido.

Todos los recursos y líneas de actuación que veremos a continuación son complementarios, con independencia del instrumento de financiación, y se aplicarán a todo el itinerario de integración del destinatario. Por tanto, “se considera que el itinerario de integración de un destinatario es único y puede incluir actuaciones y actividades de proyectos con diferentes líneas de financiación. No obstante, en ningún caso el destinatario podrá percibir prestaciones por el mismo concepto, de forma simultánea, con cargo a distintas subvenciones” (MEYSS-SGII, 2017: 4).

Según el Manual de Gestión (2017) del Sistema, usado como base para el desarrollo del programa, esta metodología tiene el objetivo de homogeneizar los procedimientos

específicos de intervención con los destinatarios, garantizar el acceso a las ayudas y prestaciones en igualdad de condiciones y al mismo tiempo permitir la detección de factores de vulnerabilidad y facilitar el abordaje de los itinerarios de integración de forma individualizada. Al mismo tiempo, se requiere la participación activa del destinatario en la planificación, desarrollo y evaluación de las acciones que se integran.

De forma previa al inicio del itinerario tiene lugar una fase de evaluación y derivación (Fase E. Y D.), en la que se valora el perfil y las necesidades de los solicitantes para su derivación posterior. En este punto, es importante destacar que esta fase, en Aragón, no la realiza Cruz Roja Española. Esto se debe a la existencia de un reparto competencial dentro del territorio nacional a partir del cual esta fase previa es atendida por Cruz Roja, ACCEM (Asociación Comisión Católica Española de Migración) y CEAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado) dependiendo de la provincia donde el usuario acceda al itinerario. Dicha circunstancia, representada gráficamente, mostraría el mapa de España de la siguiente forma:



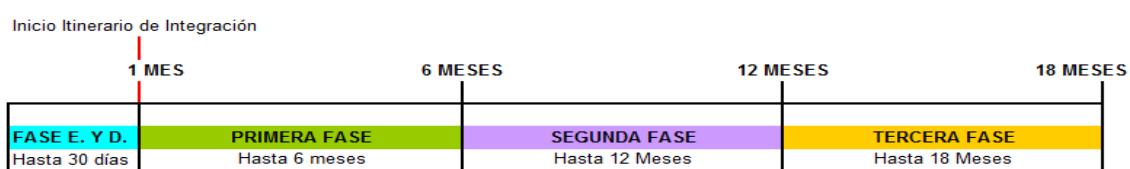
**Cruz Roja**

**ACCEM**

**CEAR**

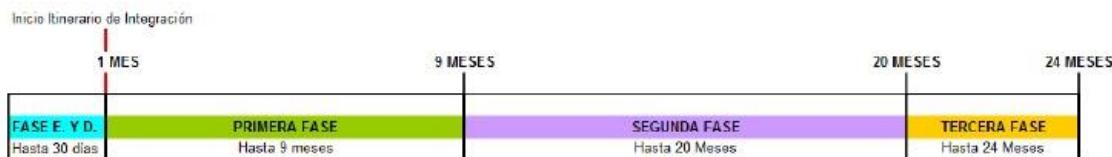
*Fuente: Cruz Roja española (2017)*

Completada esta valoración, se inicia el itinerario de integración, que comprende tres fases: acogida (1<sup>a</sup> fase), integración (2<sup>a</sup> fase) y autonomía (3<sup>a</sup> fase). Según la disposición establecida por el Ministerio, la duración y estructura del programa sería la siguiente:



*Fuente: Cruz Roja española (2018)*

Como vemos en esta línea temporal, el programa tiene una duración de 18 meses divididos en varias fases que, en personas vulnerables y previa aprobación por la Dirección General de Migraciones, puede ser ampliado a 24 meses. En estos casos, el itinerario de integración marcado seguiría el siguiente espacio temporal:



Fuente: (Antiguo) Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2017)

Una vez el usuario entra en el Sistema es cuando comienza su estancia en el programa de Cruz Roja española en Zaragoza<sup>16</sup>. La organización y el funcionamiento del programa varían en cada una de sus fases de acuerdo con las coberturas y prioridades que tanto la organización como la Dirección General de Migraciones han previsto. En primer lugar, la primera de ellas, se centra en la *acogida temporal*, el primer contacto. Durante el tiempo que permanecen aquí, los usuarios se alojan en un centro de acogida o en pisos, dependiendo de la entidad y de las circunstancias de cada uno. Estarán en esta fase, de forma general, durante un tiempo estipulado de 6 meses pudiéndose este tiempo ampliar hasta los 9 meses para personas en situaciones de especial vulnerabilidad. Gozan de una cobertura máxima de sus necesidades básicas y se intenta dotar a los usuarios de habilidades para la vida independiente en nuestro país.

Coberturas	Prioridades
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alojamiento y manutención</li> <li>• Transporte</li> <li>• Ocio</li> <li>• Higiene</li> <li>• Gastos farmacéuticos</li> <li>• Ayudas de bolsillo o para vestuario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realización de cursos para avanzar en el aprendizaje del idioma</li> <li>• Pre-formación para la obtención de empleo</li> <li>• Conocimiento del entorno</li> <li>• Empadronamiento</li> <li>• Alta en la Seguridad Social y seguimiento medio</li> <li>• Escolarización de menores</li> </ul>

<sup>16</sup> Es importante remarcar que la persona o personas en cuestión podrán ser destinadas a cualquier provincia o municipio de toda la geografía española, independientemente de qué organización haya sido la encargada de esta fase previa y de manera interrelacionada e interconectada entre todas las organizaciones o entidades que participan globalmente en el Sistema. Del mismo modo que la entrevista inicial con la Policía por la cual se inicia el procedimiento administrativo de la solicitud de asilo puede no estar realizada.

En un segundo momento, los usuarios pasarán a la fase dos, dedicada a la *integración* y orientada a la adquisición de una autonomía del sujeto/s que les permita poder desenvolverse con soltura en sus relaciones con cualquier actor o institución del ámbito local donde se encuentren residiendo. En este momento es la organización quien les busca y alquila, según diferentes baremos, una vivienda particular. Además, se les proporciona desde el Ministerio la tarjeta roja, documento que les da la autorización para trabajar en nuestro país hasta que su solicitud sea resuelta. Esto se debe, principalmente, a la sobrecarga de solicitudes de asilo en España, ya que éstas no están siendo atendidas en el plazo estipulado por la Ley por lo que la aprobación o desestimación de la protección internacional se estaría retrasando entre 1 y 2 años, en vista de lo cual se decidió proporcionar a los usuarios un permiso de trabajo temporal.

Coberturas	Prioridades
<ul style="list-style-type: none"><li>Ayudas específicas destinadas a: alquiler de la vivienda y fianza; necesidades básicas; y gastos farmacéuticos.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Aprendizaje del idioma</li><li>Fomento de la autonomía</li><li>Formación y búsqueda de empleo</li></ul>

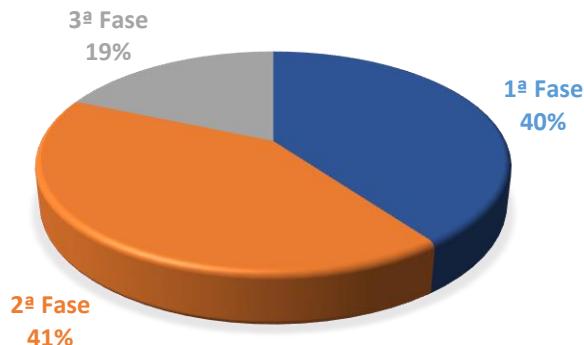
*Fuente:* Elaboración propia

En tercer y último lugar, tras haber realizado y completado el itinerario social establecido en los protocolos para la acogida e integración, pasarán a la tercera y última fase. Como hemos señalado anteriormente, se trata de una *fase de autonomía*. El usuario lleva una vida independiente, no recibe ayudas económicas y las que se le proporcionan son únicamente puntuales. Sin embargo, sí que puede disponer de los servicios transversales del programa. Además, podrán participar en otros proyectos que lleve a cabo la organización fuera del programa y dentro de su razón de ser como ONG.

Finalmente, en términos cuantitativos, y siguiendo los datos ofrecidos por el Gobierno de Aragón a través de la Dirección General de Igualdad y Familia, sabemos que Cruz Roja dispone en la ciudad de Zaragoza de un total de 46 plazas para la primera acogida. En común con esto, basándonos en el estudio realizado a los usuarios del programa hasta el 31 de marzo de 2018, donde entrevistamos a casi todos los usuarios activos (65 de 67) y mayores de 18 años en el programa (67 de 134), de esta primera fase obtenemos información sociodemográfica y evaluativa del 40% del total, es decir, 26 personas; un

41% (27 de 65) se encontrarían en la fase 2; y, respecto a la tercera fase, serán un 19% (12 usuarios) los que evalúen las diferentes áreas, servicios, ayuda y gestión del programa.

**Gráfico 1. Porcentaje de usuarios en cada fase**



*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos del estudio realizado a 65 usuarios mayores de 18 años.

#### **4.3. Servicios transversales**

Como señalamos anteriormente, existen una serie de servicios que son transversales a todas las fases por las que los usuarios pasan durante su itinerario. Aquí, realizaremos un breve acercamiento a ellos por ser pilares indispensables del programa. Recordemos primero que, de acuerdo con el Manual de Gestión (2017), estos servicios son: aprendizaje del idioma, intervención social, ayudas económicas<sup>17</sup>, asistencia legal y jurídica, atención psicológica, activación y orientación laboral, e interpretación y traducción. Por lo tanto, a partir de la información contenida en la presentación del proyecto elaborada por Cruz Roja (2017), podemos describir los más importantes.

El *aprendizaje* del español o, en su caso, el de otras lenguas dependiendo donde se esté realizando el itinerario, con el fin de procurar la inmersión lingüística. Se trata de cursos adaptados a las necesidades y niveles específicos de cada uno de los usuarios, promoviendo su implicación y compromiso e impulsando el uso de herramientas para su evaluación.

---

<sup>17</sup> La extensa variedad de baremos, tipologías y cantidades económicas de las ayudas hace inviable su incorporación al cuerpo de este estudio. Por lo tanto, no iremos más allá de la explicación desarrollada hasta ahora sobre su existencia. Podemos encontrar toda la información referida a dichas ayudas económicas y a sus procedimientos de gestión en el Anexo II del Manual de Gestión – Procedimiento de Gestión de las Ayudas, versión 3.2 de julio de 2017, puesto en marcha a través de la Dirección General de Migraciones en virtud de lo dispuesto en las convocatorias de subvenciones por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (actualmente denominado Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social). <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Subvenciones/index.html>, acceso 24 de julio de 2018

En relación con la *intervención social*, esta se lleva a cabo a través de “un proceso personalizado de orientación mediante el diseño de un itinerario individualizado de integración con los destinatarios, con el fin de facilitar su proceso de integración social en España. Los itinerarios individualizados de integración requerirán siempre la participación del interesado en su planificación, desarrollo y evaluación e incluirán el estudio, valoración, orientación y seguimiento en diferentes áreas (social, sanitaria, educativa...), proporcionado a los destinatarios las herramientas necesarias para alcanzar su autonomía” (Cruz Roja, 2017: 17)

Las actividades incluidas en este servicio son las siguientes: valoración y diagnóstico, detección, evaluación y seguimiento de posibles vulnerabilidades o necesidades particulares, elaboración consensuada el itinerario de integración y su seguimiento, actividades de acceso al contexto social de acogida, diferentes formas de intervención social, familiar e intercultural, derivaciones a otras entidades o recursos externos, sesiones grupales de integración social, información y acompañamiento a la búsqueda de la vivienda, detección y actuación ante posibles casos de trata de seres humanos, y formación de agentes (MEYSS-SGII, 2017: 15-31)

Un tercer servicio sería la *asesoría legal y jurídica* encargada de prestar el asesoramiento y la asistencia precisa en relación con la información básica sobre el procedimiento de protección internacional y el régimen de extranjería, con las gestiones relacionadas con la solicitud, el Estatuto de apátrida y cualquier consulta relacionada con extranjería. Además, se encarga de la elaboración de informes para otros organismos públicos de acuerdo con los niveles de prioridad de algunos casos particulares. Así mismo, realiza sesiones grupales de orientación jurídica y tiene capacidad para derivar usuarios a otras entidades o recursos externos.

Volviendo a la rama social, los usuarios tienen acceso a una *atención psicológica* que se encarga de “atender las dificultades de adaptación de los destinatarios e impulsar el desarrollo de competencias y habilidades psicosociales, la promoción de la salud y la integración social, mediante el desarrollo de procesos, individuales y/o colectivos, de evaluación, diagnóstico, seguimiento psicológico, en estrecha colaboración y coordinación con los servicios psicológicos y psiquiátricos de otras Administraciones Públicas y entidades privadas, facilitando el uso normalizado de los dispositivos” (Cruz Roja, 2017: 36) Específicamente, se lleva a cabo una entrevista y valoración psicológica

de cada persona a su entrada al programa, se realizan sesiones de diagnóstico y tratamiento terapéutico así como intervenciones de urgencia y en situación de crisis.

A continuación, hablaremos del plan de *empleo* dirigido a los usuarios del programa. Este, tiene el objeto de “promover la inserción laboral en el marco de los itinerarios individualizados de integración, así como impulsar la igualdad entre hombres y mujeres, evitar la producción de conductas xenófobas en el ámbito laboral y fomentar la diversidad, la igualdad de oportunidades y de trato en el ámbito empresarial” (*ibíd.*: 44). Según la Entidad, sus actividades se desarrollan en cuatro apartados:

- Desarrollo de itinerarios integrados de inserción laboral individualizados.
- Preparación y acompañamiento de proyectos dirigidos a la puesta en marcha de iniciativas de trabajo por cuenta propia, con especial consideración a aquellos orientados a la economía social.
- Fomento de la inserción laboral de familias del colectivo destinatario de las actuaciones en zonas rurales con baja densidad de población.
- Acciones de apoyo para la diversificación profesional.

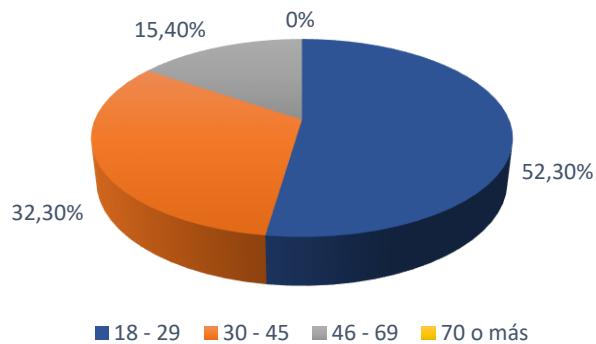
Finalmente, los usuarios del programa tienen acceso al servicio de *interpretación* y *traducción*. Su objetivo es “permitir, dentro del ámbito de los proyectos y actuaciones contemplados en el Sistema de Acogida e Integración, la comunicación entre los destinatarios y las entidades públicas o privadas con las que se relacionen en el desarrollo de los itinerarios individualizados de integración, así como garantizar una correcta comprensión de la información, asesoramiento y/o prestaciones que reciba el usuario” (*ibíd.*: 41) Entre las actividades destacarían las siguientes: traducción de los documentos relevantes para el expediente administrativo su solicitud e interpretación comunicativa.

#### **4.4. Perfil sociodemográfico del refugiado y/o solicitante de asilo**

De acuerdo con la información obtenida a partir de las respuestas a la encuesta realizada a los usuarios del programa, mayores de 18 años, y hasta el 31 de marzo de 2018, con el correspondiente espacio temporal a efectos de su entrada en el mismo, pasamos a esbozar una imagen del perfil sociodemográfico mayoritario que hasta dicha fecha se encontraba siguiendo el itinerario estipulado en el Sistema de acogida e integración en Cruz Roja española en la ciudad de Zaragoza.

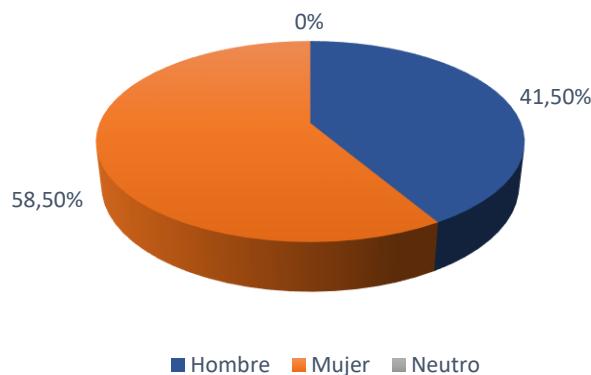
En primer lugar, atendiendo a criterios de edad y género, observamos en los tres gráficos siguientes, por un lado, que en torno al 80% de los usuarios tienen entre 18 y 45 años, siendo la franja hasta los 29 la más representativa ya que reúne a más del 50%.

**Gráfica 2. % de usuarios según su edad.**



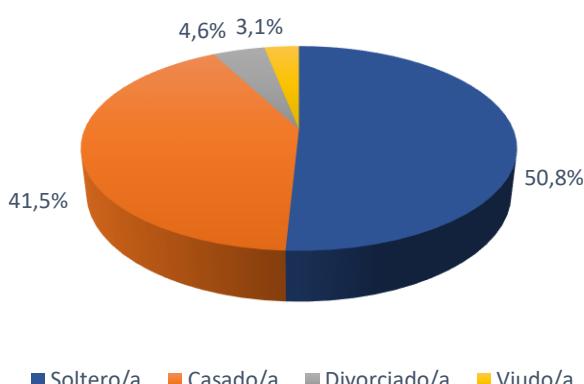
Y, por otro lado, que dicho usuarios son mayoritariamente mujeres, con un porcentaje alrededor del 60% por el 40% de hombres.

**Gráfica 3. % de usuarios según su género.**



Además, más del 50% de ellos son solteros/as, siendo un 41,5% el número de casados/as.

**Gráfica 4. % de usuarios según su estado civil**



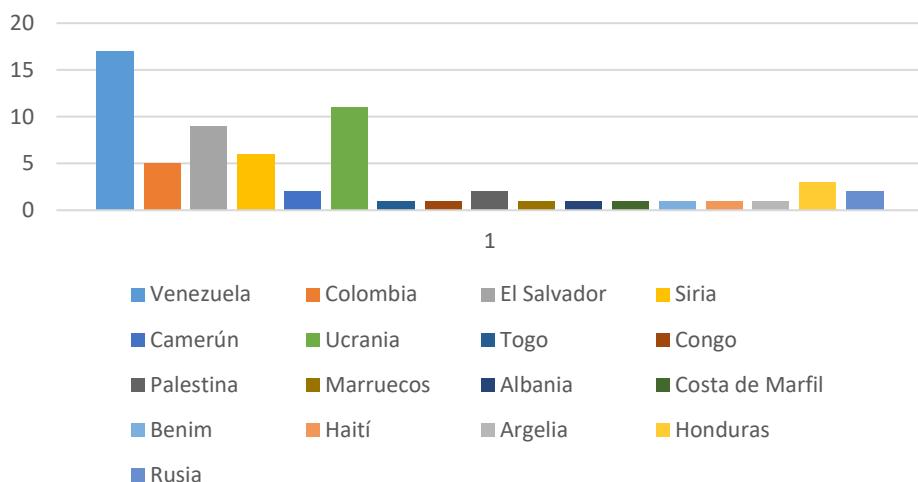
Tanto estos datos como los siguientes nos ofrecen la posibilidad de realizar un análisis que, sin ser todo lo extenso posible, ofrezca un perfil actual concluso. Por un lado, la alta representatividad de las franjas de edad más jóvenes nos permite validar una de las casuísticas más importantes para el ser humano a la hora de emprender un movimiento migratorio: la búsqueda de mejores condiciones de vida, de nuevas oportunidades laborales y de un bienestar social y económico. Son quienes tienen en su esfuerzo la posibilidad de abrir un camino de oportunidades, tanto para su familia presente como futura, y por eso, son ellos quienes afrontan el duro trayecto.

Por otro lado, si bien las franjas de edad más avanzadas pudieran tener los mismos objetivos e intereses que las más jóvenes, no sería incierto señalar la existencia de condicionantes externos que obligan a una/s persona/s adulta/s y asentada/s en su país a dejarlo. Actualmente, tanto la tradición migratoria como la inestabilidad existente en numerosas zonas geográficas pueden justificar los porcentajes de representación observados en este programa.

Del mismo modo, ambos aspectos sirven para reflexionar sobre el dato de género. Según datos de la Dirección General de Igualdad y Familia del Gobierno de Aragón, durante el 2017 y primeros del 2018, los hombres tenían más predominancia en el programa que las mujeres. Este dato se trata de algo usual dado que, históricamente, siempre habían sido los hombres quienes se enfrentaban al proceso migratorio para, posteriormente, una vez asentados en su destino, traer al resto de su familia. Sin embargo, vemos que durante el periodo analizado la existencia de mujeres es mayor que la de hombres lo que estaría relacionado tanto con la inestabilidad social, cultural, económica y política antes dicha como por el empoderamiento de la mujer que, aupado por los contextos internacionales, se ha dado en determinados países emisores y la anima, refuerza u obliga a decidir su camino.

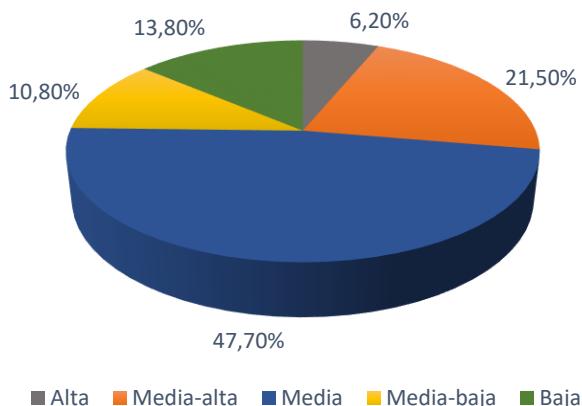
En segundo lugar, respecto a su situación en origen y, por lo tanto, a su nacionalidad, nos encontramos ante una cierta concentración, pero, al mismo tiempo, indudable disparidad. Venezuela, Ucrania y El Salvador son, por este orden, los principales países emisores seguidos por Siria y Colombia. Aun así, hay que recordar que estos datos son a nivel local, de la ciudad de Zaragoza, y que por la tanto, no sería extrapolables al conjunto de la nación al cien por cien, por lo que algunos países podrían variar en la escala.

**Gráfico 5. Nacionalidad de origen**



Al mismo tiempo, estamos ante usuarios que principalmente se definen de clase media, seguida de la media-alta. En este punto, resulta interesante subrayar que en torno al 75% de todos los beneficiarios encuestados poseían un nivel de vida en su país predominantemente elevado.

**Gráfico 6. % de usuarios según su nivel de vida en origen**



Venezuela, sumida en un conflicto político, social e internacional<sup>18</sup>; Ucrania, donde la crisis social y política se junta con un conflicto bélico indeterminado en el tiempo<sup>19</sup>;

<sup>18</sup> Humberto Márquez, “Crisis en Venezuela mueve el ajedrez internacional”. En *El Nacional*, 2 de septiembre de 2018 [http://www.el-nacional.com/noticias/politica/crisis-venezuela-mueve-ajedrez-internacional\\_250152](http://www.el-nacional.com/noticias/politica/crisis-venezuela-mueve-ajedrez-internacional_250152), acceso 2 de septiembre de 2018.

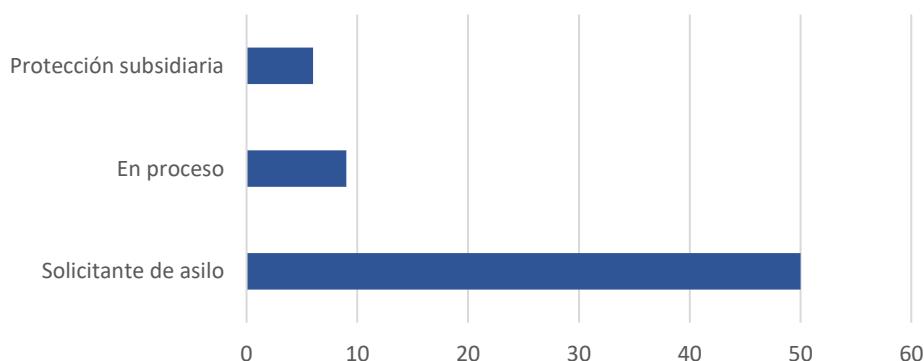
<sup>19</sup> Organización Internacional para las Migraciones, ““Ucrania: la mayor crisis de Europa”: la Directora Regional de visita en la zona oeste de Ucrania”. 12 de junio de 2018 <https://www.iom.int/es/news/ucrania-la-mayor-crisis-de-europa-la-directora-regional-de-visita-en-la-zona-oeste-de-ucrania> , acceso 2 de septiembre de 2018.

El Salvador, un país asediado por las maras<sup>20</sup>; Siria, un país sumido en una guerra que dura ya 8 años<sup>21</sup>. Basándonos en estos contextos internos, la llegada de sus ciudadanos al programa más allá de estar motivada por intereses particulares lo hace desde la existencia de elementos externos que obligan y/o causan su desplazamiento a España. Aunque estos no excluyen la existencia de los otros ni son la principal casuística de las migraciones en la actualidad (OIM, 2018:1-12)

Como vemos, lejos se quedan las cifras de migrantes provenientes de países extremadamente pobres que, aun amparados por el Derecho Humanitario, no disponen de los medios y conocimientos suficientes (entre otras dificultades) hasta que no se les proporciona la información sobre el Sistema/Programa una vez dentro del país. Esto nos lleva a afirmar que el contexto económico y social de origen tiene cierta repercusión en las posibilidades de llegada: el acceso a la información sobre la existencia de este programa, por ejemplo. En virtud de esto, no es de extrañar los resultados obtenidos en el Gráfico 6 donde se muestra que el nivel de vida principal de los acogidos se situaba en una franja medio-alta, estando aquellos más pobres infrarrepresentados.

En tercer lugar, de acuerdo con la situación administrativa que poseía en el momento de realización de la encuesta y teniendo en cuenta cada espacio temporal particular, nos encontramos principalmente a usuarios que se hallan a la espera de la resolución de su solicitud de asilo (50 de 65) y nueve en proceso. Siendo, aquellos que tienen concedida la protección subsidiaria, tanto solo 6 entre los 65 encuestados.

**Gráfico 7. Situación administrativa**



<sup>20</sup> Jairo Vargas, “Victimas de las maras en Centroamérica: una guerra para la que no hay refugio”. En *Público*, 20 de junio de 2018, <https://www.publico.es/sociedad/refugiados-maras-espana-da-espaldas-refugiados-huyen-maras-centroamerica.html> , acceso 3 de septiembre de 2018.

<sup>21</sup> Ramón Lobo, “Siria, del póquer al ajedrez”. En *El Periódico*, 1 de septiembre de 2018 <https://www.elperiodico.com/es/opinion/20180901/siria-del-poquer-al-ajedrez-7012519> , acceso 2 de septiembre de 2018.

Estas cifras resultan sorprendentes dado el momento histórico que se vive en Europa, con una crisis de refugiados nunca vista desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y un conflicto político sobre la política común migratoria. Por ejemplo, a los ciudadanos sirios, sujetos principales del inicio de esta crisis, se les concedió el estatus de protección subsidiaria automáticamente para, posteriormente, ser reubicados en los diferentes países de la Unión a través del reparto de cupos que, tal y como vemos podemos ver con este estudio, no ha servido para acogerlos dado el escaso grado de representatividad que tienen en el Sistema. Además, se debe tener en cuenta la posible existencia de sujetos con este reconocimiento que, sin beneficiarse de esta excepción administrativa temporal, dejarían todavía más reducida la cifra de acogidos del conflicto sirio.

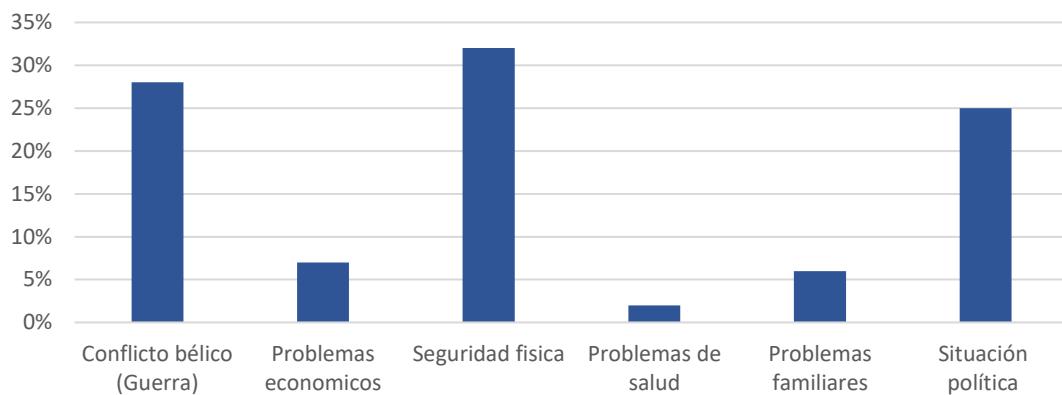
Al mismo tiempo, destacamos también la respuesta de los usuarios a la siguiente pregunta: *en caso de ser solicitantes de asilo y ver su solicitud denegada, ¿qué harías?* Sorprende que un 93,6% contestó a dicha cuestión afirmando que se quedaría en España a pesar de ver rechazada su solicitud de protección internacional. Descubriendo, al mismo tiempo, que ningún beneficiario contemplaba la posibilidad de regresar a su país de origen.

Una reflexión particular sobre estos resultados estadísticos podría sustentarse sobre varios pilares casuísticos fundamentales que pueden servir para comprender un poco más las razones que llevan a estas personas a preferir ser “ilegales” en un país antes que regresar al suyo. Primero, la oportunidad de alcanzar a medio o largo plazo un bienestar económico y social mayor al que tendrían en su lugar de origen. Segundo, la seguridad física, política y cultural que proporciona (en gran parte) el mundo occidental. Tercero, en el caso de España, la posibilidad de adquirir la nacionalidad española por arraigo, entre otros. Cuarto, la cercanía a países con unos niveles de vida semejantes o superiores al español a los que es relativamente sencillo acceder estando ya dentro del Espacio Schengen. Y, finalmente, la situación en la que se encuentra su país de origen.

Otro rasgo característico importante es el motivo (o motivos) por los cuales, de forma individual o en conjunto, los usuarios decidieron abandonar su país. En ese caso, es necesario señalar que la encuesta daba la posibilidad de responder hasta dos opciones por lo que las respuestas que observamos en el siguiente gráfico no suman 65 sino 85. De acuerdo con esto, vemos cómo las principales casuísticas de salida estuvieron motivadas, mayoritariamente, por seguridad física (32%), cuestiones bélicas (28%) y por la situación

política (25%), lo que vendría a constatar las razones por las que ciertos países tienen un número elevado de representatividad en el programa.

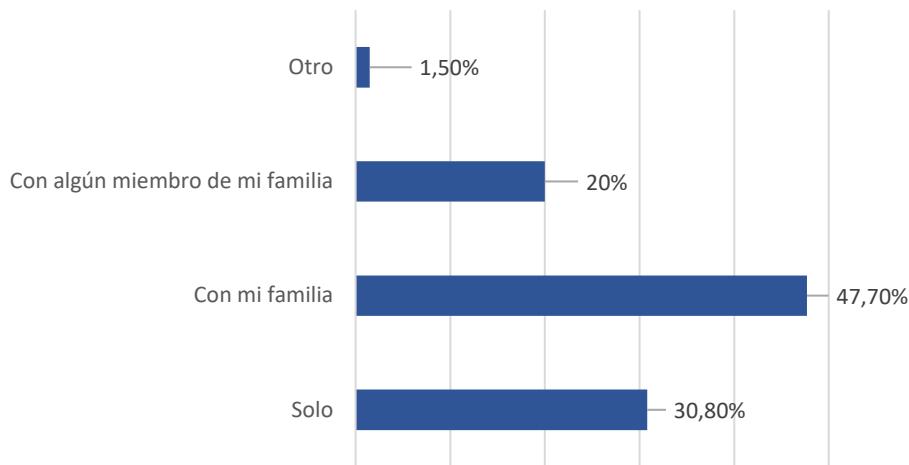
**Gráfico 8. Motivo/s por el cual solicitan protección internacional**



Esta Gráfica puede considerarse otro ejemplo de la situación que se vive en muchos países. A partir de la observación participante llevada a cabo con los sujetos de estudio, ver la “seguridad física” como el principal motivo, dados los índices de criminalidad que se concentran en América Central y del Sur, África y Oriente Medio, no resulta sorprendente. Por otro lado, el elevado índice de personas que han huido por la existencia de un conflicto bélico en su país, refuta y constata la existencia de múltiples conflictos nacidos en los últimos años y otros muchos constantes en el tiempo, por ejemplo, aquellos que acontecen en el continente africano a causa de doctrinas religiosas, culturales, sociales, etc. De igual forma, la proporción de usuarios cuya motivación viene determinada por la “situación política” se vería representada, en su gran parte, por las cifras de ciudadanos venezolanos que han llegado a España en el último año, atraídos eso si por la complicidad mostrada por ciertos sectores gubernamentales y políticos estatales.

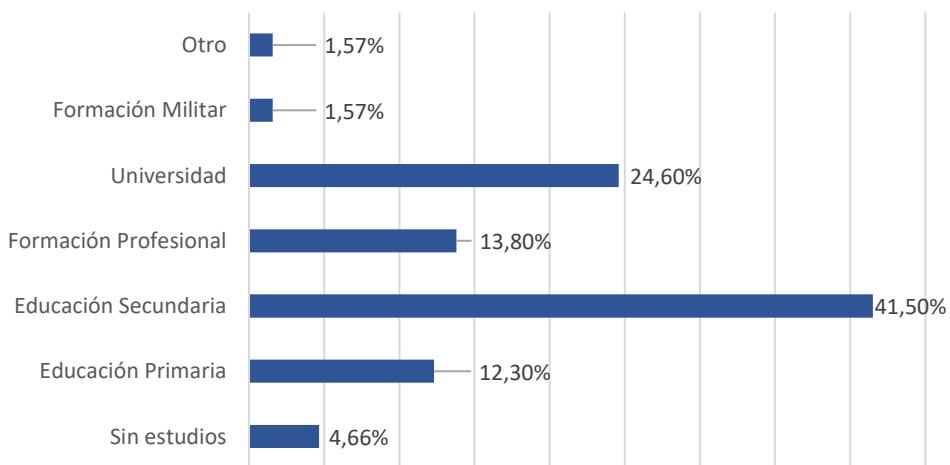
Desde esta perspectiva, y en virtud del contexto particular en el que cada usuario tuvo que dejar su país, podríamos considerar la existencia de cierta relación entre las principales motivaciones, la urgencia de iniciar el camino y la situación personal de cada usuario a su llegada a nuestro país. En este caso, según los datos que disponemos, observamos cómo un 47,7% de los usuarios llegaron a España con su familia y un 20% con algún miembro de su unidad familiar. Sin embargo, existe un alto porcentaje de sujetos que lo hicieron solos (31%).

**Gráfico 9. Situación de llegada a España**



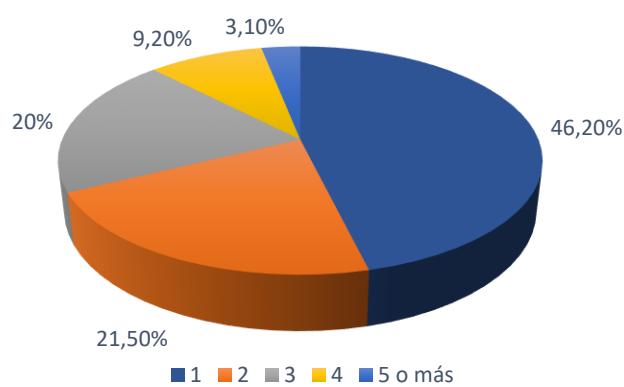
Atendiendo ahora a cuestiones formativas, se preguntó a los usuarios cuál era su nivel de estudios terminados y, a continuación, sobre la cantidad de idiomas que hablaban y cuales eran. En el primero de los casos, obtuvimos un perfil medio-bajo que sitúa en un 41,5% el número de beneficiarios del programa con educación secundaria, un 12,3% con educación primaria y un 4,6% sin estudios. Mientras tanto, la educación superior, enfocada a la Universidad y la Formación Profesional, obteniendo también coeficientes elevados, no eran los más representativos ya que se situaban en un 24,6% y un 13,8%, respectivamente. A su vez, a la pregunta: *¿le gustaría aumentar su nivel de estudios?* Un 92,3% de los usuarios del programa manifestó su interés por hacerlo. Esto podría deberse, en parte, a la elevada dificultad que existe en determinados países pobres o subdesarrollados para acceder a la educación debido a factores étnicos, culturales, religiosos, familiares, económicos y/o sociales.

**Gráfico 10. % de usuarios según su nivel de estudios**



Respecto a su capacidad para comunicarse en otras lenguas distintas a la materna, nos encontramos que, si bien un amplio porcentaje de usuarios manifestaba ser capaz de hablar solo una (46,2%), más del 50% de eran capaces de hacerlo en dos o más, llegando incluso casi al 14% el número de personas que sabían hablar, leer y escribir en 4, 5 o más idiomas. Generalmente, según nuestra observación, podemos constatar que estos porcentajes se asociarían con zonas geográficas concretas: quienes manifestaban hablar únicamente un idioma eran ciudadanos procedentes de América Central y del Sur, y los porcentajes superiores, que representan a quienes podían desenvolverse en dos o más lenguas, se circunscribían a usuarios originarios de África, Oriente Medio y Europa del Este.

**Gráfico 11. % de usuarios según nº de idiomas que conocen**



Continuando con esta parte del cuestionario, fueron preguntados sobre la homologación de su formación en nuestro país. En este caso, los resultados señalaban cómo el 44,4% no tenía homologados sus estudios en España, el 39,7% estaba en proceso y el 15,9% ya poseía la validación. Si bien, estos porcentajes vendrían determinados por diferentes motivos: el grado de urgencia con el que la persona tuvo que abandonar su país, la falta de información sobre la necesidad de apostillar los títulos en origen antes de partir y, en el caso de los ya validados, observamos como correspondían a usuarios procedentes de países con los que existen acuerdos bilaterales o multilaterales de convalidación. Por otro lado, también se daba la situación de personas que no traían la documentación que justificara su formación académica. Y, otros que, a pesar de poseer esta documentación, se encontraban en punto muerto debido a que la apostilla de La Haya debe ponerse en la Embajada o Consulado de su país de origen en España, algo complejo (y en muchos casos no recomendable) dependiendo de la razón o razones por las que hubo de salir de él.

Al mismo tiempo, también se les preguntó por su intención o no de trabajar en nuestro país en el momento en el que pudieran hacerlo y tras haber recibido la formación adecuada (sino la disponían). En este caso, como podemos observar en el Gráfico 12, un 89,2% manifestó su interés por trabajar, siendo únicamente el 10,8% lo correspondiente al número de usuarios que no estarían por la labor. Generalmente podemos achacar este segundo coeficiente a motivos étnicos hallados, principalmente, entre las mujeres procedentes de países árabes. Éstas, por tradición, religión y cultura muestran su predisposición a quedarse a cargo de las labores domésticas y familiares, de sus maridos, hijos y nietos. A pesar de ello, se ha observado también que esta tendencia se está invirtiendo entre las más jóvenes donde un porcentaje relativamente elevado de ellas manifestó su intención de aumentar su nivel formativo (como vemos en la estadística anterior) a la vez que indicaba la profesión que quería aprender a desempeñar.

**Gráfico 12. % de usuarios dispuestos a trabajar**



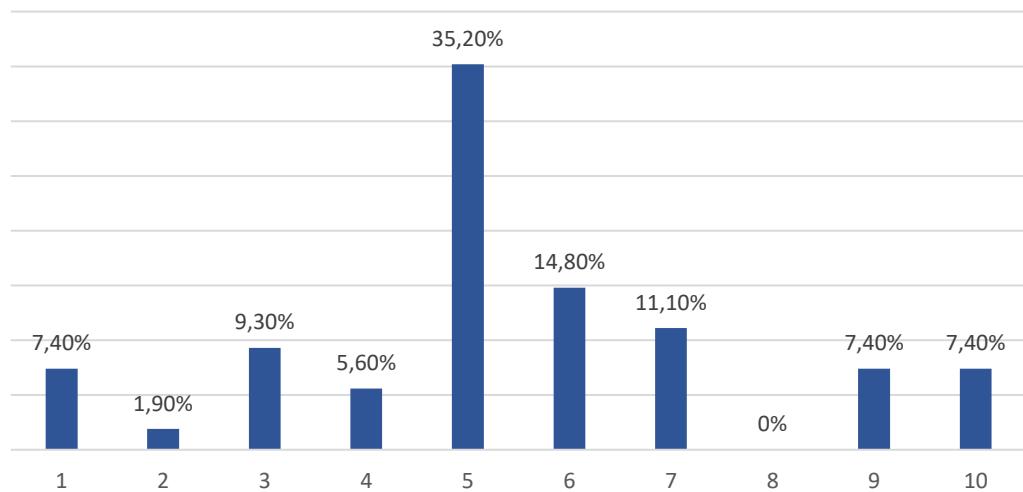
Tras responder esta cuestión, se les dio la oportunidad de escribir el tipo de trabajo/s que les gustaría desempeñar, obteniendo un amplio triunfo las profesiones relacionadas con el sector servicios, variando eso sí, en términos de responsabilidad de los puestos. Además, muchos se decantaron también por “cualquier cosa”, lo que muestra la realidad “límite” en la que algunos de ellos se encuentran, así como su interés en adaptarse a su nueva situación, desplazarse a otros lugares o, también, a su intención de obtener los recursos económicos suficientes para reunir a su familia a través de procesos de reasentamiento.

Posteriormente fueron consultados sobre su ideología. En una escala de auto-ubicación ideológica que iba del 1, extrema izquierda, al 10, extrema derecha, debían de posicionarse en el punto que ellos consideran que se encuentran. Si nos limitamos a los datos que aparecen en el Gráfico 13 podemos ver como más del 70% se posicionan entre

el 5 y el 10, obteniendo un amplio respaldo las posiciones más cercanas al centro. La franja entre el 1 y el 4 no alcanzan más del 25% de usuarios.

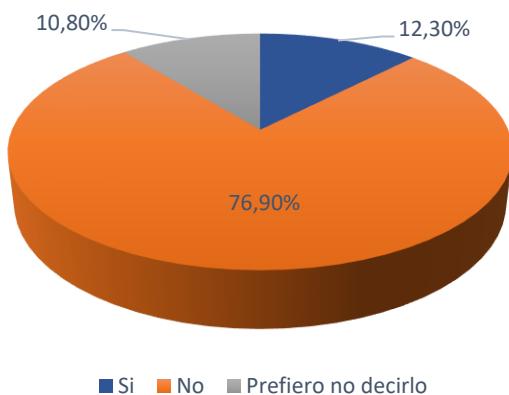
Sin embargo, estos resultados mostrarían la existencia de tres tipos de usuarios: por un lado, aquellos no identificados con ninguna línea política en particular o que, estando lo, decidieron no manifestar verazmente su condición y señalaron una puntuación media; y, por otro lado, aquellos influenciados por la situación política particular que vive su país y que les lleva a posicionarse en el extremo opuesto a la que detenta el poder gubernamental allí. Además, conocemos el caso de usuarios que manifestaron posiciones políticas por tradición histórica o por la violencia sufrida por determinadas corrientes a pesar de no estar reflejadas éstas en el Gobierno de su nación de origen sino en Gobiernos de países externos (por ejemplo, usuarios procedentes de Palestina).

**Gráfico 13. Autoubicación ideológica**



Finalmente, dados los parámetros normativos sobre lo que se asienta el Sistema de acogida e integración y, por ende, el programa que desarrolla Cruz Roja, vimos necesario, para completar el perfil característico del usuario, preguntarles sobre la disponibilidad de recursos económicos propios y, en ese caso, si estaban haciendo uso de ellos durante el itinerario. Ante dichas cuestiones, como podemos ver en el siguiente gráfico, un 76,9% respondió que no disponía de recursos monetarios propios, pasando el 10% el número de usuarios que no quisieron responder a la cuestión. Por otro lado, un 12,3% afirmaba estar en posesión de capital particular. A su vez, de entre ese 12,3% que respondió afirmativamente, un 73,1% manifestó que no estaba haciendo uso de ellos actualmente.

**Gráfico 14. % según disponibilidad de recursos económicos propios**



En conclusión, el perfil sociodemográfico medio entre los usuarios que se encontraban en el programa de Cruz Roja en Zaragoza hasta el 31 de marzo de 2018 estaría caracterizado por tratarse de una mujer latina, eminentemente joven y soltera que, en origen, disponía de un nivel de vida medio. El abandono de su país vino motivado por la violencia, que derivaba en inseguridad física, y la existencia de un conflicto bélico-político. Además, esta casuística le lleva a mostrar su preferencia por quedarse en España, aunque la resolución de su solicitud de asilo fuera negativa, o viajar a otro país que no sea el suyo. En cuanto a su formación, dispondría de un nivel de estudios elementales y no sabría desenvolverse en más de un idioma. Debido a esto, estaría dispuesta a aumentar su cualificación profesional para trabajar en cualquier sector y actividad en nuestro país. Respecto a su ideología, no se encontraría alineada políticamente en el eje izquierdadera, situándose en un punto medio. Finalmente, no dispondría de recursos económicos propios, pero, en el caso de tenerlos, no estaría haciendo uso de ellos.

#### **4.5. Evaluación**

Tras analizar los entresijos jurídico-legales del programa, así como su organización y funcionamiento, pasamos ahora a conocer la valoración que los usuarios hacen del mismo. Una parte de la encuesta en la que se basa este estudio estaba enfocada a la evaluación del programa donde éstos debían de responder, primero, a una serie de cuestiones sobre cada uno de los servicios transversales que lo forman y, a continuación, a preguntas generales sobre su existencia, la gestión que hace Cruz Roja, el equipo de trabajo que lo lleva a cabo, etc. Por lo tanto, para poder obtener unas conclusiones específicas y, a la vez, globales, dividiremos este apartado en tres secciones.

#### *4.5.1. Satisfacción con los servicios transversales*

El grado de satisfacción de los usuarios con los servicios transversales del programa (intervención social, asesoría legal y jurídica, atención psicológica, traducción e interpretación y formación y empleo) viene determinado por una escala del 1 al 5 donde 1 define al usuario como nada satisfecho y 5 como completamente satisfecho. En términos generales, vemos cómo, a partir de los datos que se muestran en la Tabla 1, los usuarios dan un aprobado mayoritario a todos los servicios y manifiestan unos grados de satisfacción muy altos. Sin embargo, sí que podemos encontrar diferencias entre cada uno de estos servicios.

En primer lugar, la intervención social que los trabajadores de Cruz Roja han llevado a cabo con los usuarios del programa, a través de las prioridades y coberturas que hemos explicado anteriormente, muestra que cerca del 80% de usuarios tiene un grado de satisfacción superior al 4 y únicamente entorno a un 5% se mostraría insatisfecho con la atención recibida. Si bien, un 15,4% se sitúa en un punto medio. Esto puede tener su razón de ser en la dificultad para construir un itinerario adecuado para cada sujeto y, también, por la enorme variedad de casuísticas particulares a las que hay que circunscribir esta tarea. Además, existen barreras lingüísticas que en ciertos casos pueden ser insalvables, así como el “miedo” y la escasa confianza que ciertos usuarios muestran en los trabajadores, lo que repercute en escasez de información para elaborarlo y en la insatisfacción de estas personas.

En segundo lugar, la asistencia legal y jurídica recibida. En este caso, como vemos en la Tabla 1, existe un 85% de usuarios que se muestran muy satisfechos o completamente satisfechos, siendo un 6% aquellos que opinan lo contrario. El punto medio quedaría definido por poco más de un 9%. Como vemos se trata de un servicio que, si bien está altamente valorado, muestra signos de descontento. Esto puede deberse a varias cuestiones: la primera de ella puede ser debida a la existencia de una única persona encargada de prestar este servicio lo que, unido al elevado volumen de usuarios que se encuentran dentro del programa junto a aquellos que van accediendo, puede acarrear un déficit de atención hacia ciertos sujetos o, simplemente, una priorización de casos; segundo, pueden existir usuarios de fases más avanzadas que requieran ser atendidos pero que, dada la escasez de medios humanos para ello, tengan que esperar más tiempo del deseado, lo que repercutiría en el grado de satisfacción que muestran con el mismo. Además, existen factores externos tales como el idioma, la falta de documentación, el

escaso interés, poca confianza, miedo, así como otro tipo de comportamientos que impiden realizar el trabajo en el tiempo adecuado o, incluso, realizarlo al completo.

Respecto a la atención psicología recibida podemos observar como se trata del servicio mejor valorado por todos los encuestados y, además, lo hace con una puntuación muy elevada. La insatisfacción con este programa se sitúa en niveles muy residuales (1,6%). Una razón de esta elevada aceptación puede ser la confianza que muestra esta profesión, así como la necesidad de escucha que muchos usuarios tienen dadas las circunstancias por las que han pasado y están pasando.

Finalmente, los servicios de traducción e interpretación y de formación y empleo también muestran un grado de satisfacción muy elevado, siendo el primero de ellos el mejor valorado en conjunto. Si bien, vemos como éste también presenta el valor negativo más alto de todos, un 8% de usuarios no está nada satisfecho. Esta circunstancia podría deberse por la escasa variación de opiniones que puede encontrarse a la hora de utilizar este servicio: o bien el usuario se encuentra satisfecho con el intérprete asignado y su compresión, o bien no se encuentra satisfecho por lo mismo o, en ciertas ocasiones, no haberle sido proporcionado este servicio en las condiciones profesionales adecuadas.

Por su parte, respecto a la formación y al empleo los resultados están muy repartidos. Si bien más del 90% se encuentra relativamente satisfecho con la atención recibida, estos datos están muy repartidos entre los puntos 3, 4 y 5, lo que puede indicar la existencia de un servicio desestructurado, que no presta la misma atención a cada usuario, o la saturación del sistema. Por otra parte, esto podría no deberse enteramente a la organización y funcionamiento de quien lo presta, sino que existen posibles causas que tendrían su origen en los usuarios.

Tal y como hemos visto en el apartado anterior, la inmensa mayoría de los usuarios quieren trabajar, algunos de ellos disponen de una elevada cualificación acompañada de una titulación, otros no, y muchos muestran su predisposición por empleos del sector servicios y de alto nivel de formación. Esto, junto a la dificultad con el idioma, su situación administrativa, su escaso conocimiento del entorno, su falta de interés, sus aspiraciones, etc...pueden repercutir en la prestación de este servicio y, en consecuencia, en el grado de satisfacción que se muestra con el mismo.

<b>Tabla 1. Grado de satisfacción con los servicios transversales</b>					
<b>Servicios transversales</b>	<b>1 Nada satisfecho</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5 Completamente satisfecho</b>
Intervención Social	1,5%	3,1%	15,4%	26,2%	53,8%
Asistencia legal y jurídica	4,6%	1,5%	9,2%	24,6%	60%
Atención psicológica	0%	1,6%	6,3%	20,6%	71,4%
Traducción e interpretación	8%	0%	3%	16%	73%
Formación y empleo	6,2%	0%	30,8%	32,3%	30,8%

Fuente: Elaboración propia

#### 4.5.2. Valoración de las ayudas recibidas

En cuanto a las ayudas económicas que reciben los beneficiarios del programa podemos ver cómo existen numerosas disparidades entre unas y otras. En primer lugar, la ayuda de bolsillo, destinada a sufragar gastos secundarios de los usuarios que no tienen relación con elementos de primera necesidad, vemos en la Tabla 2 que un 53,8% la valora positivamente, pero, a la vez, es valorada como insuficiente por un 43,1%. Esta disparidad y a la vez equidad técnica, puede significar diferentes estilos y niveles de vida en origen por parte de los sujetos. Quizás, algunos de ellos estén acostumbrados a tener productos (ropa, aparatos electrónicos) o a consumir servicios (gimnasio, practicar algún deporte) que no entran en el programa y que, debido a la situación por la que están pasando, se sienten frustrados con la cuantía económica que reciben. Por otro lado, aquellos que mantenían niveles de vida relativamente austeros en sus países o que, por su parte, disponen de recursos económicos propios, muestran niveles de satisfacción más aceptables con esta tipología de ayuda. Además, también pueden existir situaciones particulares que efectivamente hagan pequeña la partida económica recibida. Por ejemplo, el tamaño de la unidad familiar.

En relación con las diferentes casuísticas particulares que pueden existir detrás de esta valoración estaría también el porcentaje de usuarios que considera insuficientes las ayudas para necesidades básicas (17%), si bien, quienes consideran adecuada esta ayuda se sitúan en un 80%. La insuficiencia en estas ayudas puede derivarse, como la anterior, del diferente status o nivel de vida al que algunos usuarios podrían estar acostumbrados. De igual modo, puede deberse a frustraciones de casuísticas particulares donde, quizás,

no se han atendido (o se han podido atender) todas las necesidades. Por ejemplo, las partidas para gastos ortopédicos, bucodentales, etc...pueden estar limitadas o pueden depender de la autorización externa a los trabajadores del programa en Cruz Roja. Dichas circunstancias y muchas otras imposibles de adivinar justificarían ambos porcentajes.

Por otro lado, encontramos que las ayudas destinadas al alquiler de la vivienda, el transporte, la guardería y el material escolar están bastante bien valoradas por los usuarios. Todas ellas muestran porcentajes muy elevados de satisfacción e incluso varias de ellas representando a casi un 10% de beneficiarios que las consideran demasiadas. Esto puede deberse a diferentes contextos, pero, quizás, uno de ellos podría ser que, salvo la ayuda para el transporte, las demás no abarcan al conjunto de los 65 usuarios encuestados ya que se tratan de ayudas muy precisas que se reciben de determinadas circunstancias.

En séptimo lugar, merece especial atención los resultados obtenidos sobre la ayuda para vestuario. Ésta, recibida por la totalidad de los beneficiarios del programa, muestra unos porcentajes de contrastes. Mientras que un 50,8% de usuarios consideran que la cantidad económica recibida es la adecuada, un 44,6% piensa que es insuficiente. Como venimos diciendo, esta circunstancia puede deberse a las necesidades de cada caso particular, al número de miembros de la unidad familiar, al estilo de vida anterior que lleva a que ciertas personas gasten más en este tipo de bienes o muestran mayor preocupación o interés por este elemento. Sin embargo, al igual que la ayuda de bolsillo, ésta se poner en primer lugar como reclamación de quienes se encuentran en el Programa.

<b>Tabla 2. Valoración de algunos tipos de ayudas recibidas</b>			
<b>Tipos</b>	<b>Insuficiente</b>	<b>Adecuada</b>	<b>Demasiada</b>
Ayuda de bolsillo	43,1%	53,8%	3,1%
Ayudas para necesidades básicas	17%	80%	3%
Ayuda para el alquiler de la vivienda	9,1%	81,8%	9,1%
Ayuda para vestuario	44,6%	50,8%	4,6%
Ayuda para transporte	7,7%	81,5%	10,8%
Ayuda de guardería	5%	90%	5%
Ayuda para material escolar	4,6%	88,6%	6,8%

Fuente: Elaboración propia

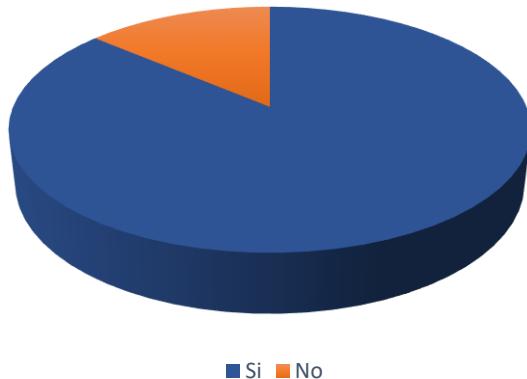
Finalmente, en el estudio que llevamos a cabo para valorar los diferentes aspectos y elementos del Programa que gestiona Cruz Roja en Zaragoza, los usuarios también fueron preguntados lo siguiente: *¿consideras que deberías de recibir ayuda económica para ocio, restauración u otro tipo de servicios?* Los resultados obtenidos muestran cómo más del 50% de los encuestados respondieron afirmativamente a esta cuestión. Por lo tanto, podríamos obtener de aquí diversas conclusiones. La primera valoraría negativamente la actitud de determinados beneficiarios del sistema que podrían no entender bajo qué tipo de protección se encuentran actualmente y cuáles son las condiciones que acarrea la participación en este Programa, por qué reciben están ayudas, cuál es su objetivo, bajo qué circunstancias se otorgan, así como los parámetros y determinantes para los que este Programa y, por ende, el Sistema al que se somete, fue ideado.

Por otra parte, podemos decir que nos volver a encontrar con la misma casuística encontrada en algunas de las valoraciones anteriores. Esto quiere decir que puede haber usuarios cuyo nivel de vida anterior, cuyas preferencias y circunstancias no se sitúen en los grados de necesidad básicos sobre los que se creó este Sistema y, por lo tanto, adquieran ciertas reclamaciones que, si desean ver satisfechas, tendrían que correr a cargo de ellos mismo, económicamente hablando. Sin embargo, también es necesario ser conscientes de la realidad a la que estas personas se enfrentan y que, en base a ello, necesiten tiempo de esparcimiento, con la posibilidad de llevar a cabo actividades que les permitan distraerse y gastar tiempo en ellos mismo o como familia unida. Por ejemplo, esto sería el caso de tener la posibilidad de ir al cine, cenar en un restaurante, ir al gimnasio, etc...

#### 4.5.3. *Valoración general del programa*

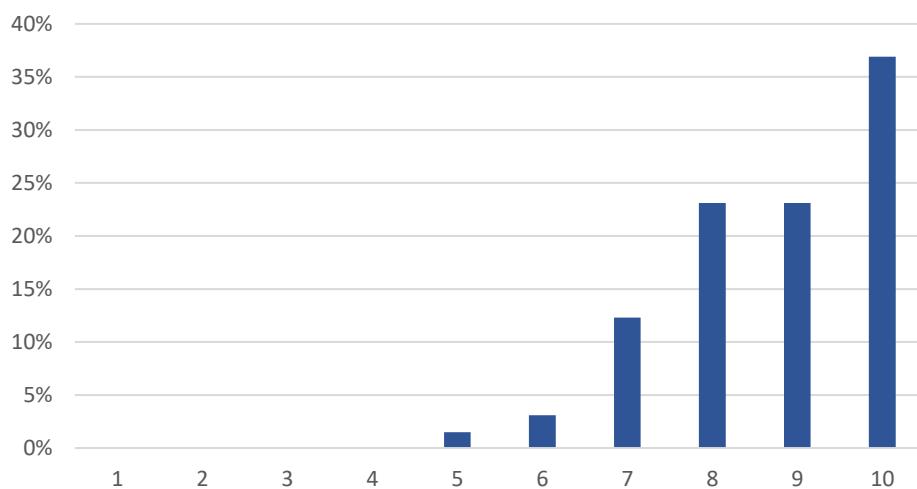
Finalmente, se pidió a los encuestados responder a una serie de preguntas generales sobre la “experiencia” vivida (o que están viviendo) dentro del Programa. En primer lugar, fueron preguntados si consideraban que habían sido tenidas en cuenta todas sus necesidades. En este caso, como vemos en la Gráfica 15 una gran mayoría de ellos mostraba una conformidad casi total con la cuestión. Por lo tanto, en términos generales, a pesar de haber visto los contrastes existentes en determinadas ayudas y servicios prestados, generalmente el grado de aprobación con lo recibido es muy positivo.

**Gráfico 15. ¿Consideras que se han tenido en cuenta todas tus necesidades?**



En segundo lugar, se les pregunta sobre la valoración que hacen, en términos generales, del Programa de Acogida e Integración de Solicitantes y Beneficiarios de Protección Internacional. Aquí vemos también como los resultados son apabullantes. Casi el 40% de usuarios lo califico con una nota de 10, siendo más del 90% los usuarios que le concedían una calificación de notable-sobresaliente.

**Gráfico 16. Valoración general del programa**



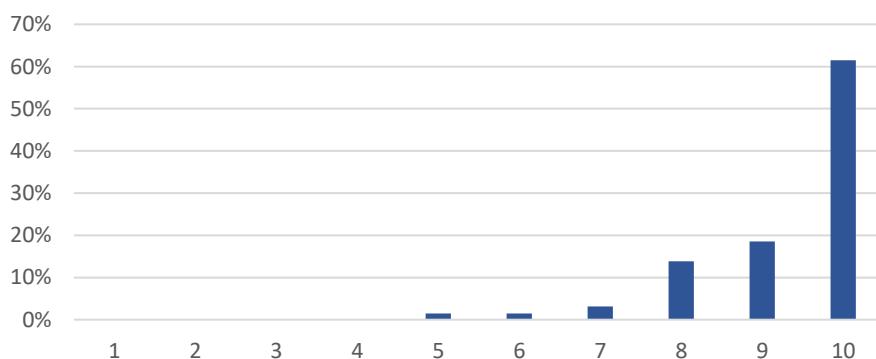
Por otro lado, en este apartado, consideramos necesario obtener información sobre algunas cuestiones particulares. La primera cuestión era si consideraban que su caso particular se ajustaba a los requisitos legalmente establecidos para estar en el programa. Bien, un 95,4% de usuarios respondió afirmativamente a esta cuestión, lo que podría entrar en contradicción con la observación participante llevada a cabo durante la fase de estudio ya que, verbalmente, un porcentaje algo superior manifestaba una opinión

diferente. A pesar de esto, casi un 5% (4,6%) reconoció que su caso no se ajustaba a los requisitos del programa.

Otra cuestión a la que tuvieron que responder trataba sobre si consideraban que hacían un buen uso de los recursos económicos que destinan al programa. Al igual que la anterior, vemos como los resultados muestran a un 97% de personas que responde afirmativamente a la pregunta, siendo únicamente un 1,6% y un 1,5% quienes manifestaban que nunca lo hacían o no siempre, respectivamente.

Siguiendo con el contexto general de valoración en el que nos encontramos, las dos últimas preguntas servían para valorar el trabajo que llevan a cabo los empleados de Cruz Roja en Zaragoza y la gestión que hace esta organización del programa en conjunto. Respecto a la primera de las cuestiones, la valoración que los usuarios hacen del trabajo desempeñado por los técnicos del programa es muy positiva. Como podemos ver en el Gráfico 18, la gran mayoría de usuarios lo califica de sobresaliente. En este caso, además de achacar este resultado a la enorme labor que se lleva a cabo y a la profesionalidad con la que se realiza, también es necesario que tengamos en cuenta la parte sentimental. El tiempo que los beneficiarios permanecen en el programa permite establecer vínculos entre usuarios y trabajadores, siempre manteniendo la posición de cada uno obviamente, que crear lazos de cariño, comprensión y apoyo dadas las circunstancias en la que muchos usuarios llegan, necesitados de una serie inmensa de habilidades humanas, sociales y profesionales.

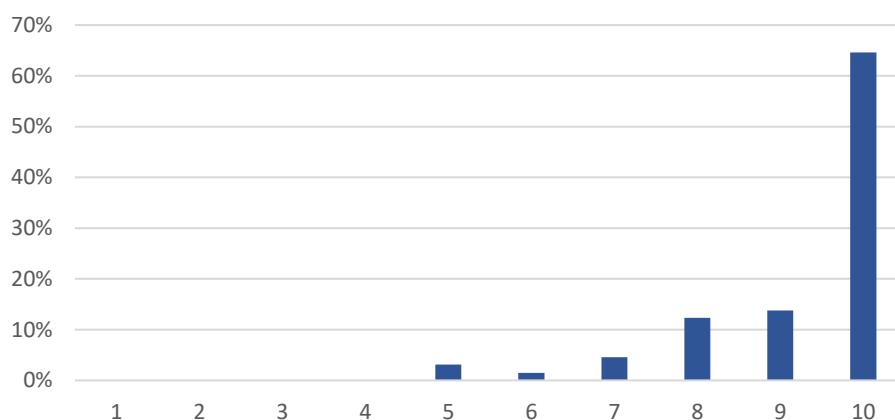
**Gráfico 17. Valoración de trabajo de los empleados de Cruz Roja**



Por otro lado, como podemos ver en el Gráfico 19, la valoración que los usuarios hacen de la gestión que lleva a cabo Cruz Roja del Programa resulta también muy positiva. En torno al 65% la califica de 10 y más del 90% le da una valoración de notable-

sobresaliente. Estos resultados vendrían también a manifestar, además de lo que acabamos de comentar en el apartado anterior, el grado de apoyo por parte de la organización no solo cuando están ya en Zaragoza sino incluso en origen o durante el tránsito, ya que Cruz Roja es una organización internacional, conocida mundialmente, con un amplio reconocimiento y experiencia en la labor social y humanitaria que realiza.

**Gráfico 18. Valoración de la gestión del programa por Cruz Roja**



En conclusión, podemos decir que el grado de satisfacción tanto con el Sistema de Acogida e Integración español como con su aplicación por parte de Cruz Roja, a través del programa que recibe el mismo nombre, es muy elevado. Tanto los servicios como las ayudas y, a su vez, el apoyo y profesionalidad de los técnicos y voluntarios de la organización recibe una valoración muy positiva por parte de los usuarios objeto de estudio.

## 5. Conclusiones

Nos encontramos ante un fenómeno, el de las migraciones, creciente y a la vez cambiante que afecta no solo al contexto internacional, sino que repercute profundamente en las dimensiones política, económica y social de los ámbitos comunitario, nacional y local. Como sabemos, uno de los colectivos de mayor auge e importancia, tanto por sus causas como por sus consecuencias y efectos, es el de refugiados y solicitantes de asilo quienes, en busca de protección internacional, suponen un desafío continuo para el mundo. Son numerosas las referencias políticas, sociológicas, económicas y jurídicas que nacen diariamente de su estudio; atención e interés de actuación sobre los sujetos internos y externos relacionados con este grupo. Desde esta perspectiva, las conclusiones obtenidas con el presente estudio se van a separar entre los diferentes actores tratados.

A lo largo de los años, el Derecho Internacional ha liderado la protección jurídica de los procesos de movilidad internacional y, al mismo tiempo, su paulatina trasposición a los diferentes ordenamientos jurídicos ha servido para reforzarlo y garantizar los derechos de quienes integran estos desplazamientos. Sin embargo, a pesar de su existencia, y de la consideración actual de la movilidad humana como causa y consecuencia de la globalización, los colectivos que se enfrentan a este cometido sufren destinos diferentes. La globalización económica, en términos comerciales y de mercancías, además de ser un hecho, es apoyada sin fisuras en la mayor parte del mundo. Por el contrario, ¿qué ocurre con la globalización “de las personas”?

La libertad de circulación consensuada se ha basado en una libre movilidad principalmente para las migraciones económicas. Concretamente, cuando los países desarrollados han necesitado o necesitan mano de obra, las posibilidades de entrar dentro de sus fronteras son más permeables; sin embargo, cuando la entrada se produce no por una necesidad del país de acogida, si no por conflictos bélicos, hambrunas, persecución política, sexual o religiosa, por seguridad física, o mismamente por motivos económicos en diferentes países, la comunidad internacional reacciona e impermeabiliza sus fronteras, poniendo trabas y endureciendo sus legislaciones. En este sentido, es adecuado decir que nos encontramos ante una serie de consecuencias de la globalización: países donde existe una calidad de vida y de oportunidades que no se quiere compartir.

El marco jurídico-político acordado desde el ámbito internacional y, a su vez, diseñado entre los países europeos en relación a la gestión de las fronteras, el sistema de asilo y protección, así como la actuación conjunta e individual para atender los movimientos migratorios en sus diferentes casuísticas, parecía estar preparado. Sin embargo, Europa lejos de ser capaz de enfrentar el desafío migratorio nacido en los últimos años, asegurando la protección física y jurídica de quienes llegan al interior y exterior del continente, ha optado por el enfrentamiento político y social tanto a nivel comunitario como nacional. De un lado se ha intentado afianzar y aplicar el Derecho internacional y comunitario a fin de acordar los parámetros de un Sistema de Asilo Común y una actuación unitaria; sin embargo, de otro, se ha alentado el proteccionismo y la actuación unilateral conforme a preferencias ideológicas nacionalistas.

En este sentido, resulta necesario señalar aquí que la actualidad europea en torno al fenómeno migratorio se sitúa en un contexto de confrontación multilateral. Desde las discrepancias para llegar a un pacto sobre la política migratoria y de asilo hasta los

enfrentamientos por el control de las fronteras y la acogida e integración de refugiados y solicitantes, así como por el reparto de cuotas. Al mismo tiempo, el trato diferente a este colectivo, según la casuística particular, y las políticas de acogida y atención que cada país lleva a cabo, se encuentran en la arena política actual generando fuertes debates.

Propuestas como la creación de centros de refugiados y migrantes fuera de la Unión, destinar más recursos económicos a los países emisores, el fortalecimiento y construcción de infraestructuras fronterizas más eficaces, cerrar fronteras a la inmigración ilegal y no rescatar a quien llega por mar, son propuestas de líderes europeos que se amontan en la agenda política comunitaria y nacional y que ponen en cuestión los derechos, libertades y garantías de protección de refugiados y solicitantes de asilo, entre otros. Una línea política nacionalista nunca antes vista que choca contra los valores y principios éticos y morales sobre los que se fundamentó la construcción del espacio europeo.

Por otro lado, este estudio indica cómo es la política de asilo y el sistema de acogida español y, al mismo tiempo, su aplicación más práctica en manos de una organización no gubernamental. En términos jurídicos, la legislación española ha sido adaptada para acoger lo dispuesto en las Directivas europeas en la materia y, a su vez, para introducir ciertas especificidades a raíz de la crisis humanitaria vivida desde 2015. Sin embargo, un estudio realizado por el Defensor del Pueblo (2016) establecía diversas recomendaciones con el objetivo de mejorar el sistema y proporcionar una protección adecuada a Derecho como, por ejemplo: introducir un procedimiento que permita tramitar de forma rápida la extensión familiar del asilo en el caso de familiares en situación de riesgo, no parar la tramitación de solicitudes durante un tiempo indefinido o en función de la evolución del conflicto del país del solicitante, más protección a los menores de edad (en especial a los no acompañados), instrumentos contra la trata de seres humanos y la violencia de género, y agilizar la notificación de las resoluciones.

Respecto al Programa de Acogida e Integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional que lleva a cabo Cruz Roja en Zaragoza las conclusiones obtenidas se refieren a dos contextos diferentes: el programa en sí mismo, y el análisis cuantitativo realizado a los usuarios en el periodo de estudio. En primer lugar, hemos comprobado cómo la organización y el funcionamiento del programa viene tan estructurado por la Dirección General de Migraciones que deja poco margen de actuación a la organización. Requisitos, destinatarios, financiación, procedimientos, itinerario,

servicios transversales e independientes a cada fase, etc...siguen los parámetros estipulados y la organización únicamente debe poner los medios materiales y humanos.

Si bien esta uniformidad es necesaria debido a que la aplicación de esta política es realizada por organizaciones ajenas al Estado, puede llevar a dificultades prácticas sobre el terreno cuando la ineeficacia de la Administración obliga a éstas a satisfacer ciertas necesidades del colectivo con recursos propios o a atender ciertas particularidades que actualmente no quedan recogidas en el manual del sistema, en parte debido a su saturación dada la avalancha de solicitudes y de crisis humanitaria que en los últimos tiempos vivimos en España. Por lo tanto, quizás sea necesaria una reconfiguración orientada a implementar una gestión directa (o mixta) del sistema de acogida e integración, dotándolo con los suficientes medios para satisfacer la demanda actual, así como promover su evaluación para detectar necesidades a nivel económico, social y material.

En segundo lugar, a partir del estudio realizado a los usuarios que se concentraban en el Programa hemos descrito y elaborado, por un lado, un perfil sociológico del refugiado y/o solicitante de asilo y, por otro, un análisis y evaluación de la aplicación de dicho programa.

Respecto al perfil del refugiado, estamos ante una mujer joven, soltera y latina. En origen disponía de un nivel de vida medio y ha llegado al programa con recursos propios; tiene un nivel de estudios secundarios y una fuerte motivación por trabajar e iniciar una vida en nuestro país. Las principales causas de su salida parten de la existencia de un conflicto bélico, lo que recoge la preocupación por su seguridad física, y de la situación política de su país. Actualmente, se encuentra como demandante de asilo y está a la espera de obtener una resolución a su solicitud y no dispone de recursos económicos suficientes para estar en nuestro país por cuenta propia.

Con relación al análisis y evaluación del programa, los beneficiarios durante el periodo estudiado han mostrado un alto grado de satisfacción general a partir del cual podemos desagregar distintas conclusiones: valoran muy positivamente la atención que reciben y los servicios a los que pueden acogerse, la organización, funcionamiento y gestión del programa que realiza la organización, los técnicos y voluntarios que trabajan y colaboran con ellos, y la existencia misma de un Sistema con estas características. Por contra, manifiestan cierto descontento con determinadas ayudas económicas y, en determinadas cuestiones, suelen mostrar un comportamiento e interés individualista y poco consecuente con la situación en la que se encuentran. A su vez, expresan la poca

información que reciben directamente de la Administración sobre el estado de su solicitud, así como la incertidumbre que viven en relación a su futuro.

En definitiva, si bien tanto el derecho internacional como el comunitario y nacional otorga derechos y protección a este colectivo, el fuerte incremento de las migraciones con sus consecuencias y efectos para las poblaciones receptoras alimenta un estado político y social conflictivo que provoca una situación de desafección, deshumanización y crisis en torno a la política migratoria, tanto a la que se está aplicando actualmente como a los intentos de actualización y rediseño en el contexto común europeo y nacional.

Desde esta última perspectiva, las medidas en materia de asilo y su legislación siguen sin ponerse al día a pesar de las numerosas crisis que se viven en nuestras fronteras. En última instancia, el Sistema de Acogida e Integración es una de las únicas muestras que sobre el terreno podemos ver sobre la acogida, atención e integración que recibe la población migrante, por lo tanto, debería estar preparado para satisfacer las altas demandas actuales, así como las necesidades y circunstancias que surgen diariamente en este fenómeno cambiante. Para ello, necesita de un impulso político, económico y social que termine por germinar un sistema de asilo consecuente con los valores y principios éticos y morales propios de nuestro tiempo y trate por igual a los migrantes sea cual sea su origen y tipología.

## Bibliografía

ACNUR (2001): Guía sobre el derecho internacional de los refugiados. En: Guía práctica para parlamentarios, nº 2.

- (2018): Informe de tendencias globales: desplazamientos forzados 2017. En Geneva (Suiza): Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Amnistía Internacional (2015): Miedo y vallas. Los planteamientos de Europa para contener a las personas refugiadas. Londres: Amnesty International LtD.

Bauman, Z. (2016): *Extraños llamando a la puerta*. Barcelona: Paidós Estado y Sociedad.

CEAR (2015): Informe 2015. Las personas refugiadas en España y en Europa, Madrid.

- (2016): Informe 2016. Las personas refugiadas en España y Europa, Madrid.
- (2017): Informe 2017. Las personas refugiadas en España y Europa, Madrid.
- (2018): Informe 2018. Las personas refugiadas en España y Europa, Madrid.

Collier, Paul (2013): *Éxodo: inmigrantes, emigrantes y países*. Madrid: Turner.

Corbetta, P. (2007): *Metodología y técnicas de investigación social*, Madrid: Mc Graw Hill.

Cruz Roja (2017): Proyecto de Acogida e Integración de Personas Solicitantes y Beneficiarias de Protección Internacional. Madrid: Cruz Roja española.

- (2018): Crisis de refugiados en Europa. Informe de situación, Madrid, nº 20.

El Defensor del Pueblo (2016): *El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*, Madrid.

Lucas Martín, Javier de. (2016): Refugiados e inmigrantes: Por un cambio en las políticas migratorias y de asilo. En: Pasajes: *Revista de pensamiento contemporáneo*, 2016, Número 50: 92-113

MEYSS-SGII (2017a): Sistema de acogida e integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Manual de gestión, Madrid.

- (2017b): Sistema de acogida e integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Gestión de las ayudas, Madrid.

Naïr, S. (2016): *Refugiados. Frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*. Barcelona: Crítica.

Organización Internacional para las Migraciones (2018): Informe sobre las migraciones en el mundo 2018. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones.

Wihtol de Wenden, C. (2014): *El fenómeno migratorio en el siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica.

Zizek, S. (2016): *La nueva lucha de clases. Los refugiados y el terror*. Barcelona: Anagrama.