



**Universidad
Zaragoza**

**Gestión del Programa de Asilo y Protección Internacional
en la ciudad de Zaragoza**

**Management of the Asylum and the International Protection Program
in the city of Zaragoza**

Autora

Rocio Sanjuan Sanz

594066

Director

Antonio Eito Mateo

Máster Universitario en Sociología de las Políticas Públicas y Sociales

Facultad de Economía y Empresa

2017

ÍNDICE

Resumen.....	2
Siglas.....	2
1.- Introducción.....	3
2.- Justificación.....	5
3.- Objetivos.....	5
4.- Metodología.....	6
5.-Marco teórico.....	9
5.1 Definiciones.....	11
6.- Contexto de la investigación	13
6.1 Sistema de Asilo	14
6.2 Sistema de Acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional” del MEYSS.....	18
7.- El caso de Aragón.....	21
8.- Análisis empírico del sistema de gestión.....	23
9.- Conclusiones.....	31
10. Propuestas.....	33
11.- Bibliografía y webgrafía.....	34
• Glosario	36
• Modelo “Formulario de conformidad”	38
-Tabla 1 : Actores/actrices que participan en el proceso de acogida.....	6
-Tabla 2: Situación actual de las personas migrantes en cifras.....	13
-Gráfico 3: Procedimiento de Asilo.....	17
-Gráfico 4: Sistema de gestión de la acogida.....	20
-Tabla 5 : División por zonas de las personas que han llegado a Aragón.....	22
-Gráfico 6 : Muestra seleccionada para las entrevistas.....	24
-Tabla 7: Organización de las entidades.....	29

Resumen

En este trabajo analizamos la gestión del “Sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional” desde los últimos dos años por parte de las entidades gestoras en la ciudad de Zaragoza. En primer lugar exponemos el origen de la investigación. A continuación hemos enmarcado la situación actual de las personas refugiadas en el mundo. Después de expresar nuestros objetivos a conseguir con este estudio a través de una metodología mixta hemos desarrollado el “Sistema de Asilo español y el Sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional”. A través de cifras hemos contextualizado el caso de Aragón para finalmente realizar un análisis empírico del sistema de gestión. Por último, hemos acabado con algunas conclusiones en base al estudio realizado y hemos lanzado algunas propuestas para mejorar dicho sistema.

Palabras clave: Refugiados, Asilo, Protección Internacional, Protección Subsidiaria, Aragón

Abstract

In this project we analyze the management of the “System of reception and integration for applicants and beneficiaries of international protection” since the last two years by the organizations in the city of Zaragoza. First of all we expose the origin of the investigation. Below we have framed the current situation of refugees in the world. After expressing our objectives to achieve in this study through a mixed methodology we have developed the Spanish Asylum System and the “System of reception and integration for applicants and beneficiaries of international protection”. Through some figures we have contextualized the case of Aragon to finally make an empirical analysis of the management system. Finally, we have finished with some conclusions based on the study carried out and we have suggested some proposals to improve this system.

Keywords: Refugees, Asylum, International protection, Subsidiary Protection, Aragon

Siglas

ACCEM	Asociación Comisión Católica Española de Migración
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAR	Centros de Acogida a Refugiados
CEAR	Comisión Española de Ayuda al Refugiado
CETI	Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes
CIAR	Comisión Interministerial de Asilo y Refugio
DGM	Dirección General de Migraciones
FAMI	Fondo de Asilo Migración e Integración
FSE	Fondo Social Europeo
MEYSS	Ministerio de Empleo y Seguridad Social
SGIE	Secretaría General de Inmigración y Emigración
OAR	Oficina de Asilo y Refugio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
TS	Tribunal Supremo

1.- Introducción

A través de un análisis de la legislación vigente, de informes anuales y a partir de los datos recogidos en diferentes entrevistas, este trabajo tiene como objetivo conocer la gestión que se está llevando en Zaragoza por parte de las entidades gestoras del “Sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional” del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Además gracias a la observación empírica del trabajo de las entidades y de las diferentes posturas que tienen las personas usuarias del sistema podremos comprender el grado de satisfacción de las/os destinatarios del mismo y ver las diferencias que tienen las entidades a la hora de llevar a cabo el la gestión del programa de acogida e integración de protección internacional.

El principal motivo por el que se planteó la investigación desde el acercamiento de la investigadora al objeto de estudio fue las continuas y recientes modificaciones que se están haciendo al “Sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional”. Asimismo en los últimos dos años España como el resto del continente europeo ve cómo cada vez más personas demandan poder aspirar a alcanzar una vida mejor en un país que les asegure unas condiciones de vida dignas.

He elegido esta metodología porque como puntualiza Iriarte (2005) en palabras de Taylor (1984) está destinada a asegurar el ajuste entre los datos y lo que la gente realmente piensa escuchándoles hablar sobre lo que tienen en mente y que posibilitan que la investigadora cualitativa obtenga un conocimiento directo de la vida social que no está filtrado por conceptos, definiciones y escalas. Además Taylor (1984) argumenta en favor de la entrevista en profundidad que: *“Los observadores participantes a veces "pedalean en el aire" durante semanas, incluso meses, al comienzo de la investigación. Lleva tiempo ubicar los escenarios, negociar el acceso, concertar visitas y llegar a conocer informantes. Aunque los entrevistadores pueden enfrentar problemas análogos, los estudios basados en entrevistas por lo general pueden completarse en un lapso más breve que la observación participante. Mientras que el observador participante puede perder tiempo esperando que alguien diga o haga algo, por lo general el entrevistador recoge invariablemente datos durante los periodos que pasa con los informantes. La presión por obtener resultados en los estudios subsidiados o por escribir disertaciones puede limitar severamente la cantidad de tiempo que el investigador puede dedicar a un estudio. Con las entrevistas se logra el empleo más eficiente del tiempo limitado del investigador”*

2.- Justificación

65.600.000 son las personas refugiadas, desplazadas internas y pendientes de la resolución de su solicitud de protección internacional que había a fecha de 19 de junio de 2017 según datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Los países empobrecidos una vez más acogieron a un mayor número de personas refugiadas que los países enriquecidos.

El pasado año el número de personas que se desplazaron de manera forzosa alcanzó la cifra más alta registrada hasta el momento, los principales países de los que huyen las personas son Siria, Irak, Yemen, Ucrania, Afganistán, Sudán, Honduras, Somalia y Venezuela.

Para intentar gestionar esta situación que afecta de manera global las instituciones públicas han llevado a cabo una serie de medidas internacionales, nacionales y en algunos casos autonómicas y locales. Después de haber estado en un campo de “refugiados” cerca de la ciudad de Salónica el año pasado durante un mes, decidí intentar ayudar a las personas que llegaban aquí a la ciudad de Zaragoza buscando la protección y huyendo de situaciones de injusticia que vivían en su país de origen.

Cuando comencé a estudiar el “Máster Universitario en Sociología de las Políticas Públicas y Sociales” empecé a conocer a varios colectivos y asociaciones así como personas solicitantes de asilo y protección internacional. También intenté comenzar mi labor de investigación en esta materia a través de los trabajos de las diferentes asignaturas del máster.

Todo esto me llevó a cuestionarme la pregunta de investigación del presente estudio: **¿Cómo se gestiona el programa de Asilo y Protección Internacional en la ciudad de Zaragoza?**

3.- Objetivos

Objetivo principal: Conocer la gestión en Zaragoza del “Sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional” del MEYSS.

Objetivos específicos:

- Saber la opinión de las personas usuarias
- Ver las diferencias organizativas entre entidades
- Conocer el sistema de asilo en España

4.- Metodología

El enfoque metodológico de este estudio plantea una doble perspectiva: cualitativa y cuantitativa. Para ello he identificado a las/os agentes que actúan en el proceso de acogida e integración con las personas demandantes o beneficiarias de protección internacional:

	Agentes	Recursos humanos
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	ONG's* Cepaim Accem Cruz Roja	<ul style="list-style-type: none"> · Coordinadoras/es de las entidades en Zaragoza · Trabajadoras/es sociales · Técnicas/os de integración · Orientador/a laboral · Formadoras/es · Psicóloga/o · Abogada/o · Traductor/a
	Ayuntamiento de Zaragoza	<ul style="list-style-type: none"> · Albergue (trabajadoras sociales) · Casa de las culturas (trabajadoras sociales y profesoras/es castellano) · Servicios Sociales · Policía · Biblioteca · Centros Cívicos · Centros deportivos · Zaragoza Vivienda
SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA	Plataformas ciudadanas	<ul style="list-style-type: none"> · Bienvenidxs Refugiadxs · FB Grupo de ayuda Refugiadxs
BENEFICIARIAS/OS	Demandantes o beneficiarios/as de protección internacional	<ul style="list-style-type: none"> · Solicitantes de asilo y protección internacional · Beneficiarias/os del programa de protección internacional

Tabla 1: Elaboración propia

* En este caso he decidido incluir a las Organizaciones No Gubernamentales dentro de las Administraciones Públicas debido a que son entidades colaboradoras del Estado (véase apartado número 3: “dispositivos de acogida, subvencionados por la DGM”)

Esta metodología está basada por un lado en Jesús Ibáñez *Perspectivas de la investigación social* (2000) y por otro en Adrian Hornsby con su libro *The Good Analyst* (2012). Hornsby (2012) nos introduce la “Teoría del Cambio” entendiendo el cambio como progreso positivo a través del cual podemos comprender la filosofía de la organización. Ambos autores parten del cambio como principio transformador dentro de la investigación social.

Como ya he señalado, he utilizado una metodología mixta para desarrollar la investigación. De esta manera podremos elaborar un análisis y evaluación más exhaustivos de la situación actual del proceso de acogida de las personas demandantes o beneficiarios/as de protección internacional

a) Enfoque cuantitativo:

La perspectiva cuantitativa nos vamos a centrar en el área jurídica y social:

1.- Análisis de la legislación y normativa municipal, autonómica, nacional y europea.

Indicadores

- Revisión de la legislación y normativa vigente en materia de inmigración, asilo y refugio.

- Conocer los planes/políticas que se han desarrollado en Aragón en materia de inmigración, asilo y refugio. Comprensión del manual de Gestión del MEYSS y del protocolo de Aragón.

- Poniendo de relevancia a la transversalidad de la cuestión de género (“Gender Mainstreaming”)

2.- Revisión de fuentes secundarias.

- Situación social de las personas refugiadas a nivel mundial, europeo, nacional y autonómico.

b) Enfoque cualitativo:

Entrevistas semi-estructuradas. He entrevistado a agentes clave que pertenezcan al ámbito de las Administraciones Públicas (ONG’s) y a solicitantes o beneficiarios/os de

protección internacional. Las entrevistas han tenido una duración de aproximadamente 30 minutos en las que ha intentado extraer diferente información según la posición de la persona entrevistada.

A la hora de preparar la entrevista me he basado en algunos indicadores que propone Horsby (2012) desde la perspectiva de la beneficiaria/o.

- Conciencia, acceso e inclusión: ¿Las/os beneficiarias/os saben qué soporte provee la organización? ¿Saben cuál es el Manual de gestión y cuáles son los trámites que deben superar en las diferentes fases?
- Empoderamiento de la beneficiaria/o: ¿Están siendo empoderadas/os las/os beneficiarias/os para conseguir sus objetivos personales -limitados a los objetivos del manual-?
- Satisfacción de la beneficiaria/o: ¿Está contenta/o con el impacto de la organización? ¿Está siendo acompañado por la entidad?

Otros indicadores que he trabajado:

- Conocer la problemática que se encuentran para desarrollar su actividad en el
- Identificar las necesidades fundamentales que no están contempladas en el protocolo de actuación.
- Causa de la solicitud, tiempo de residencia
- Identificar las posibles diferencias/desigualdades entre géneros.
- Conocer si hay diferencias en el proceso de acogida de las personas dependiendo del país al que pertenezcan y los motivos de su demanda de protección internacional

Desde la perspectiva de las entidades las entrevistas han sido entorno a los siguientes indicadores:

- Conocer la gestión interna de la entidad
- Saber el número de personas usuarias
- Averiguar el dinero que ha sido destinado al programa de protección internacional en el último año o último trimestre
- Entender la comunicación entre sociedad civil, entidades y personas solicitantes o beneficiarias del programa de asilo y protección internacional

5.- Marco teórico

El estudio sobre las personas refugiadas es complicado simplemente a la hora de definir “persona refugiada”. Como apunta Espinar Ruiz, E. (2010) la distinción entre refugiadas/os (políticas/os) y migrantes (económicas/os) resulta cada vez más complicada. Debido a *“la creación de múltiples categorías administrativas de personas protegidas, la presencia de refugiados no reconocidos como tales, la incorporación de refugiados en las redes ilegales de inmigración o la solicitud del status de refugiado por parte de población migrante”*.

Así pues, el proceso que sufren las personas refugiadas se asemeja a los migrantes forzosos. Por ello veo necesario sintetizar el proceso migratorio que catalogó Sluzki (1979), según el cual el proceso migratorio consta de cinco etapas, cada una de ellas con características y procesos intrínsecos propios: La primera corresponde a la toma de decisión del migrante, cabe destacar que existen motivaciones diferenciadas entre hombres y mujeres. Las mujeres suelen tener el objetivo de conseguir una reunificación familiar y los hombres, en cambio, hacen una migración “voluntaria” (término que crea controversia).

En la segunda etapa, llamada “limbo migratorio”, haría referencia a la trayectoria geográfica, a los itinerarios recorridos, a los tiempos invertidos, a las situaciones y contextos vividos durante el desplazamiento, desde el origen hasta el destino. Según comenta Sluzki (1979) para los hombres es más largo en cuanto a tiempo y más complejo en cuanto a las otras variables que intervienen y configuran esta fase. Las mujeres realizan un salto directo que en ocasiones supone un verdadero trasplante desde la aldea a la ciudad de destino.

La tercera etapa corresponde al llamado período de sobrecompensación, cuando los migrantes aún no son verdaderamente conscientes de los problemas a los que se deberán enfrentar y donde son muchas las experiencias disonantes que viven. En los hombres está presente la satisfacción de haber llegado al “paraíso” de donde viene el hombre blanco, de descubrimiento de una nueva realidad anhelada y mitificada donde descubren que no se corresponde con sus expectativas.

Una cuarta etapa en este proceso migratorio nos habla de un período de descompensación o de crisis, cuando la familia intenta formar una nueva realidad como

unidad. En este sentido, el papel que desempeñan los migrantes se debate entre lo que Castells (1998) llama identidades de resistencia, es decir, las personas que sufren una estigmatización social a su vez rechazan y se resisten de una u otra manera a lo establecido por el orden social, la cultura, las instituciones, etc. Y como consecuencia ésta "*conduce a la formación de comunas o comunidades...*" Castells (1998). Y por otro lado la adaptación a esta nueva realidad con valores y formas de actuar de manera diferente. Como podrían ser cuestiones como la alimentación, la salud sexual y reproductiva, la relación materno-infantil, las relaciones de género, la alfabetización y la inserción en el mercado socio-laboral, entre otras. Esta etapa se suele vivir con tristeza, además, en el transcurso del cual se evidencia el desarraigo a través de los hijos y se elabora el duelo migratorio, entendido como el "*proceso de reorganización de la personalidad que tiene lugar cuando se pierde algo que es significativo para el sujeto*" (Atxotegui, 1997).

La última fase de este periodo es el transgeneracional. A los conflictos "naturales" de índole intergeneracional, se suman los de carácter intercultural. Lo que es generacional tradicional se ve trastocado por los cambios culturales y sociales como los valores. A pesar de las ambigüedades y conflictos personales y culturales que pueden surgir, las/os niñas/os hacen que las representaciones sociales y culturales sean más fácilmente aceptadas, cuestionadas o transgredidas. Incluso la necesidad de interactuar con la sociedad receptora a través de las actividades y de los propios procesos y evolución de las/os niños, las relaciones conyugales y familiares adquieren otros niveles de comunicación. Este proceso adaptativo permite flexibilizar el seguimiento de las normas tradicionales que van modificando, a través del tiempo y de sus hijos como puentes, práctica e ideológicamente, las actitudes sociales, culturales y personales hacia los distintos eventos de la vida en la sociedad de destino.

Las personas refugiadas sufren estas fases y se le suma el trauma de la imposibilidad de volver a su país de origen. Según Vega Pascual (1996) para que estas personas lleguen a la integración por esta sociedad tienen que pasar por tres etapas fundamentales, que coinciden con las tres fases del "Sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional". Se dividen en: acogida y llegada, donde las personas que llegan experimentan desorientación, desconfianza, miedo, muchas veces vergüenza por encontrarse en esta situación (véase entrevista número 2, apartado..). Por otro lado asentamiento y adaptación, en este momento comienzan a familiarizarse con su entorno y comprenden los servicios que tienen a su alcance, ya han contactado con personas que están en su misma

situación por lo que pueden comparar las diferentes maneras de gestión. Y van tomando conciencia de que el estatus sociocultural que tenían en su país va a sufrir un deterioro en el país de destino, en este caso España. Muchas veces experimentan la idea de retorno obsesivamente por lo que se dificulta la adaptación-inserción de la persona refugiada. Por último nos encontramos ante la fase autónoma, a la cual no llegan todas las personas refugiadas. Hay muchos condicionantes que pueden facilitar o dificultar este proceso como son el aprendizaje del idioma, situación familiar, de salud, etc. El autor nos recuerda que la integración total es muy difícil, se podría tratar mejor de proceso de acercamiento intercultural que podría durar toda la vida.

En ambos casos el objetivo del proceso migratorio (forzoso o no) y de la integración social de toda persona es como bien reflexiona Kaplan (2007) *“traspolable a la propuesta de Freire (1989) en la pedagogía de la liberación, es el de alcanzar la libertad de ser y de poder escoger. La base del proceso migratorio, en sus múltiples ámbitos, es activar opciones por las que optar, para que la población migrante pueda ser productora de su propio proceso.”*

5.1 Definiciones

Para aclarar la anteriormente mencionada confusión con respecto a algunos conceptos esenciales, es conveniente precisar el significado de alguno de ellos:

- **“Refugiada/o”**. Según el ACNUR una persona refugiada es: *“De acuerdo con la [Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados](#), un refugiado es una 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 encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él”...*”*

En cambio el “Estatuto de refugiado” es el reconocimiento por un Estado miembro de un nacional de un tercer país o de un apátrida como refugiado

- **Protección Internacional** Todas las personas deberíamos gozar de una protección que nos asegure nuestro Estado de origen. De no ser así la comunidad Internacional a

través de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) vela por asegurar que todas las personas disfruten de dicha protección física y mental.

Algunos de estos principios que aseguran la protección Internacional a través de diferentes cartas y tratados (como Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas de 1951, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1984), Declaración sobre el Asilo Territorial, etc) son: no-sanción por ingreso ilegal, derecho a entrar en su propio país, derecho a la libertad de movimiento, etc. Los derechos que se obtienen en España con el reconocimiento de la Protección Internacional son:

- No ser devuelto al país de origen.
- Autorización de residencia y trabajo.
- Obtener algún documento de identidad.
- Reagrupamiento de familiares directos.
- Acceso a servicios públicos sanitarios, educación, vivienda, servicios sociales, programas de atención a víctimas de violencia machista, programas de integración, formación continua, reconocimiento de títulos académicos y profesionales.
- Acceso de programas de integración específicos y de retorno voluntario.
- Reducción en los plazos de la nacionalidad española.
- **Protección Subsidiaria** Según el Artículo 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 reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se den motivos fundados para creer que si regresasen 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 daños graves previstos en el artículo 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 los artículos 11 y 12 de esta Ley.”*
- **Beneficiaria/o de protección internacional:** Una persona a la que se ha concedido el estatuto de refugiado o el estatuto de protección subsidiaria

6.- Contexto de la investigación

Gracias a los informes anuales que publican entidades como ACNUR a nivel internacional o la Comisión Española de Ayuda al Refugio (CEAR) a nivel nacional podemos tener una idea del número de personas que tienen que salir de sus hogares a la fuerza para buscar una manera de vivir dignamente.

A nivel mundial los últimos datos detallados según la situación de las personas que migraban forzosamente son de finales de 2015. El siguiente cuadro lo he elaborado a partir de las estadísticas que publica el ACNUR, he elegido para ello los países que tenían como población total más de 1.000.000 de personas migradas.

Origen	PERSONAS REFUGIADAS			Personas Desplazadas Internamente (PDI)	PDI que han retornado	TOTAL de población
	Personas refugiadas	Solicitudes de asilo pendientes	Personas que han retornado			
Afganistán	2,666,305	258,889	61,379	1,174,306	123,653	4,434,901
República Democrática del Congo	541,496	76,043	8,536	1,555,112	736,837	2,927,949
Colombia	340,127	6,891	1,792	6,939,067		7,287,877
Iraq	264,094	237,178	5,921	4,403,287	1,747	4,915,826
Nigeria	167,989	146,108	51,371	2,172,532	--	2,391,911
Pakistán	297,899	63,955	3	1,146,108	676,638	2,184,604
Somalia	1,123,156	56,671	32,344	1,133,000	5,000	2,351,000
Sudán del Sur	778,718	4,117	159	1,790,427	--	2,573,451

Sudán	627,087	42,919	39,494	3,218,234	152,663	4,080,416
Siria	4,873,243	245,857	189	6,563,462	--	11,690,998
Ucrania	321,418	22,368	1	1,600,000	--	1,943,792
Yemen	15,897	10,074	--	2,532,032	--	2,558,016
Apátrida	37,416	18,609	--	--	--	3,743,789
TOTAL	16,111,285 1	3,224,966	201,415	37,494,172	2,317,314	63,907,656

Tabla 2 :Elaboración Propia - Fuente: ACNUR

(<http://www.unhcr.org/statistics/country/59b294387/unhcr-statistical-yearbook-2015-15th-edition.html> datos de finales de 2015)

Además, he añadido Venezuela porque en 2016 fue el país de origen de un mayor número de solicitantes de asilo en España, con 3.960. A continuación quedaron Siria (2.975), Ucrania (2.570), Argelia (740), Colombia (615), El Salvador (425), Honduras (385), Palestina (355), Marruecos (340) y Nigeria (285), según el informe de CEAR de 2017.

A nivel autonómico tenemos los datos del Gobierno de Aragón que realizó un estudio el pasado 1 de octubre, a través del Departamento de Ciudadanía y Derechos sociales, en el que constataba que en los últimos tres años un total de 457 personas estaban dentro del Programa de “Acogida e Integración dirigidos a Solicitantes y Beneficiarios de Protección Internacional” del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS). Los países de procedencia más numerosos que han llegado a Aragón han sido: Siria (137 personas), Venezuela (84), Ucrania (73) y El Salvador (22) desde 2015.

En la sección siguiente detallaré el sistema de Asilo dependiente del Ministerio del Interior y el “Sistema de Acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional” del MEYSS. Ambos programas basados claramente en las directrices del ACNUR como podemos ver en el ensayo “Fases de la intervención social con refugiados” de 1996 (Vega Pascual).

6.1- Sistema de Asilo

El Ministerio del Interior es el encargado del procedimiento de Asilo en España. Para desarrollar este procedimiento de asilo la normativa básica reguladora es la siguiente:

- [Ley 12/2009](#), de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria (BOE *núm. 263, de 31 de octubre*). Esta norma legal prevé la provisión de servicios de acogida específicamente destinados a aquellas personas que soliciten protección internacional, que se destinarán a atender las necesidades básicas de estas personas. La acogida se realizará, principalmente, a través de los centros propios del Ministerio competente y de aquellos que sean subvencionados a organizaciones no gubernamentales. Asimismo, contempla la posibilidad de extender esta atención a las personas que hubieran recibido la protección internacional.
- [Real Decreto 1325/2003](#), de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas (BOE *núm. 256, de 25 de octubre*).
- [Real Decreto 203/1995](#), de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del Derecho de Asilo y de la condición de Refugiado.
- [Acuerdo de Adhesión del Reino de España al Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen -artículos 28 a 38-](#). Instrumento de ratificación de España de 23 de julio de 1993 (BOE *núm. 81, de 5 de abril de 1994*).
- [Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas](#), hecho en Dublín el 15 de junio de 1990. Instrumento de Ratificación de España de 27 de marzo de 1995 (BOE *núm. 183, de 1 de agosto de 1997*).
- [Acuerdo Europeo nº 31 sobre exención de visados para los refugiados](#), hecho en Estrasburgo el 20 de abril de 1959. Instrumento de Ratificación de España de 2 de junio de 1982 (BOE *núm. 174, de 22 de julio de 1982*).
- [Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967](#). Instrumento de Adhesión de 22 de julio de 1978 (BOE *núm. 252, de 21 de octubre de 1978*).

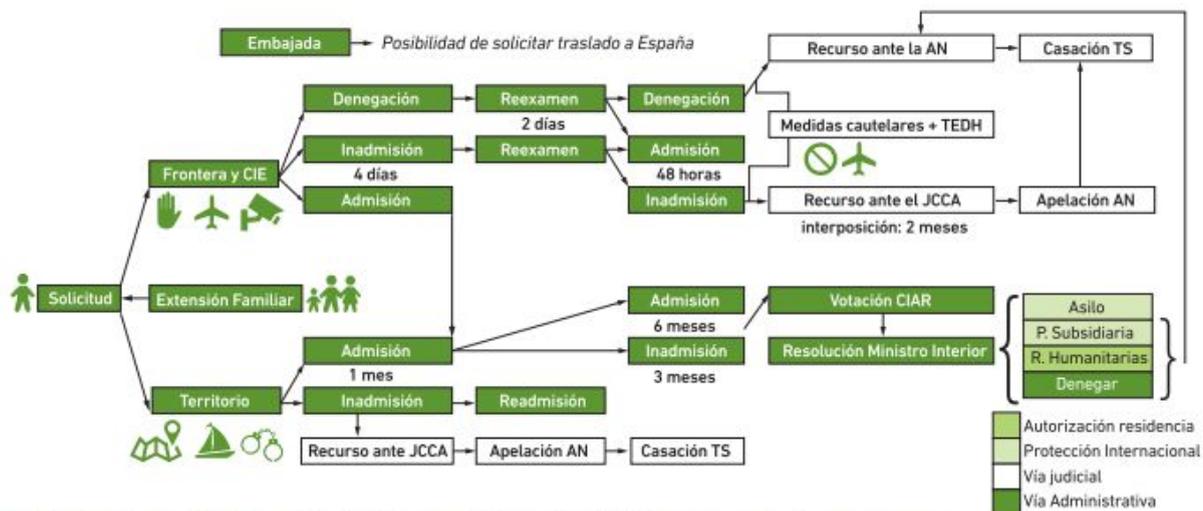
- **Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo**, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (*Diario Oficial de la Unión Europea L 180/60, de 29 de junio de 2013*)
- **Reglamento (UE) nº 604/2013 del Parlamento Europeo 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 (*Diario Oficial de la Unión Europea L 180, de 29 de junio de 2013*)

Para realizar la solicitud de Protección Internacional se puede hacer en el puesto fronterizo (antes de llegar a España) o ya en el territorio a través de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), en cualquier oficina de Extranjeros, en las comisarías de Policía autorizadas o en los Centros de Internamiento de Extranjeros. Las/os solicitantes de Protección Internacional en España gozan de los siguientes derechos:

- A permanecer en España hasta que se resuelva su solicitud, salvo reclamación de otro país de la Unión Europea o de un Tribunal Penal Internacional.
- A ser asistido por un/a abogada/o, de forma gratuita.
- Asistencia de un intérprete.
- A que su solicitud sea comunicada al ACNUR.
- A conocer el contenido del expediente en cualquier momento.
- A la atención sanitaria y recibir prestaciones sanitarias.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón se podrá solicitar a través de ACCEM, como posteriormente desarrollaré. Todas las solicitudes son estudiadas por la OAR, cuando éstas son admitidas a trámite el Ministerio de Interior decide a propuesta de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR).

A continuación podemos ver de una manera esquemática este procedimiento de solicitud de asilo en España:



Gráfica 3: Fuente: Informe CEAR 2017

Las personas solicitantes de protección internacional podrán beneficiarse de la asistencia que garantice la cobertura de sus necesidades básicas. Además si su solicitud ha sido admitida a trámite y han pasado más de seis meses que se presentó, aún sin haberse resuelto, estarán autorizadas/os a trabajar. Para que todas estas necesidades sean cubiertas la Secretaría General de Inmigración y Emigración (SGIE) del MEYSS cuenta con una estrategia integral de atención tanto a solicitantes y beneficiarias/os de protección internacional como a personas con estatuto de apátrida y protección temporal en España.

En el apartado siguiente explicaré en qué consiste esta estrategia que se materializa en un “Sistema de Acogida e Integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional, del estatuto de apátrida y de protección temporal en España”.

6.2.- “Sistema de Acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional”

De nuevo abriré este capítulo con el marco normativo. A nivel nacional este sistema se enmarca dentro de:

- Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. (véase apartado número 2 de este estudio)
- Real Decreto 343/2012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Entre las competencias que atribuye a la SGIE se encuentra la de desarrollar la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración. Además, precisa que corresponde a la DGM el desarrollo y gestión del sistema de acogida integral e integración de inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, personas acogidas al régimen de protección temporal y otros estatutos de protección subsidiaria.
- Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Atendiendo a la normativa comunitaria, este programa se basa en:

- 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. Esta disposición señala las condiciones en las que se debe proporcionar a las personas que soliciten protección internacional en nuestro país la acogida y cobertura de necesidades básicas.
- Reglamento UE 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio, 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.
- Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre, que establece un estatuto uniforme para los refugiados y personas con derecho a la protección subsidiaria y el contenido de la protección concedida.

Como ya he avanzado anteriormente la 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 cuyas líneas de actuación son:

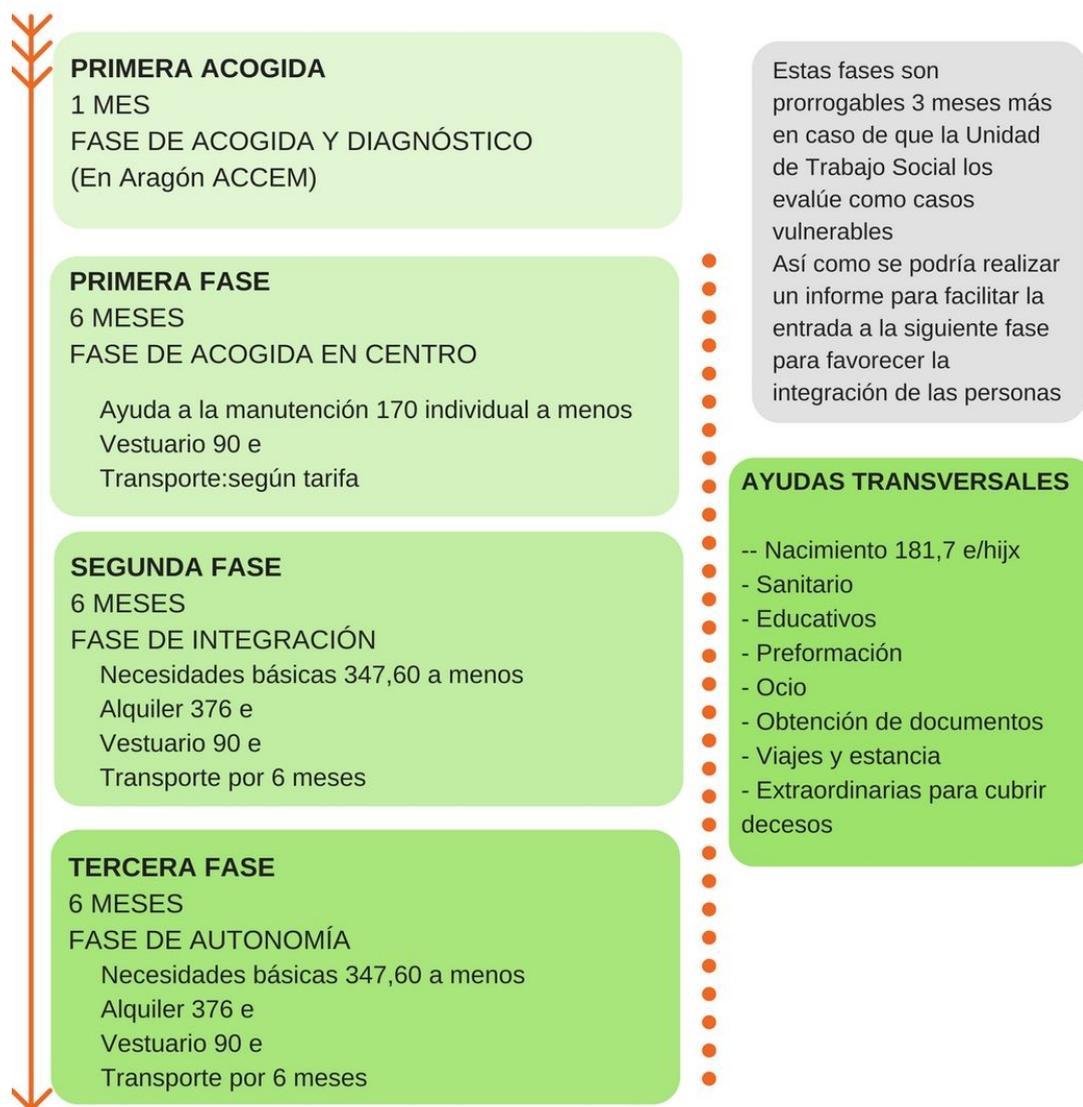
a) Una red estatal de acogida, que engloba: Los Centros de Migraciones dependientes de la Dirección General de Migraciones (DGM):

- Centros de Acogida a Refugiados (CAR), cuya finalidad es atender a solicitantes y destinatarios de protección internacional y del estatuto de apátrida en España.

- Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Ceuta y Melilla, que acogen tanto al colectivo citado anteriormente como a inmigrantes que acceden de forma irregular a estas ciudades autónomas. Otros dispositivos de acogida, subvencionados por la DGM y gestionados por entidades sin ánimo de lucro destinados a atender a este mismo colectivo. En el caso de Zaragoza: ACCEM, Fundación Cepaim y Cruz Roja.

b) 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. 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.

Para poder verlo de una manera más gráfica he elaborado el siguiente esquema:



Gráfica 4: Elaboración propia. Fuente: Manual de Gestión Sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional. MEYSS

Una vez explicados tanto el sistema de Asilo del Ministerio de Interior como el “Sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional, del estatuto de apátrida y de protección temporal en España” del MEYSS, pasaré a ilustrar en cifras la situación de Aragón.

7.- El caso de Aragón

El Gobierno de Aragón en el año 2015 vió la necesidad de crear un Grupo de Trabajo Interinstitucional para poder desarrollar una labor de acogida e integración de las personas solicitantes de asilo y protección internacional. En enero de 2016 el Gobierno de Aragón elaboró y publicó -con la colaboración de la Plataforma Ciudadana contra el Racismo, la Asociación de Inmigrantes Saharauis y la Comunidad Islámica de Zaragoza- un “Protocolo de Acogida de Personas de Protección Internacional en Aragón”. Se realizó este documento para sentar las bases del futuro trabajo que se tendría que coordinar entre entidades e instituciones, asimismo definir las competencias que recaían en cada una de las administraciones públicas.

Igualmente el pasado 27 de abril el Ayuntamiento de Zaragoza reunió a diferentes entidades de la ciudad alrededor de la “Mesa para los refugiados” para facilitar la colaboración entre el ayuntamiento y las entidades a través, por ejemplo, del programa Zaragoza Vivienda.

Siguiendo estas líneas de actuación la Dirección General de Igualdad y Familias del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón se reunió con las entidades colaboradoras del Estado para realizar un estudio-diagnóstico de la situación del Programa de Protección Internacional y de Atención Humanitaria a personas inmigrantes (MEYSS Real Decreto 441/07).

A fecha de 1 de octubre de 2017 las entidades gestoras en el territorio de Aragón son:

- Zaragoza: Asociación ACCEM, Cruz Roja, Fundación Cepaim y Fundación APIP (la última en proceso de apertura de plazas)
- Teruel: Fundación Cepaim y Cruz Roja
- Huesca: Fundación APIP-ACAM y Cruz Roja

Dentro de poco tiempo empezarán a estar disponibles las plazas en La Almunia de Doña Godina, oficina gestionada por ACCEM y en Jaca gestionada por la Iglesia Evangélica Española (DIACONIA).

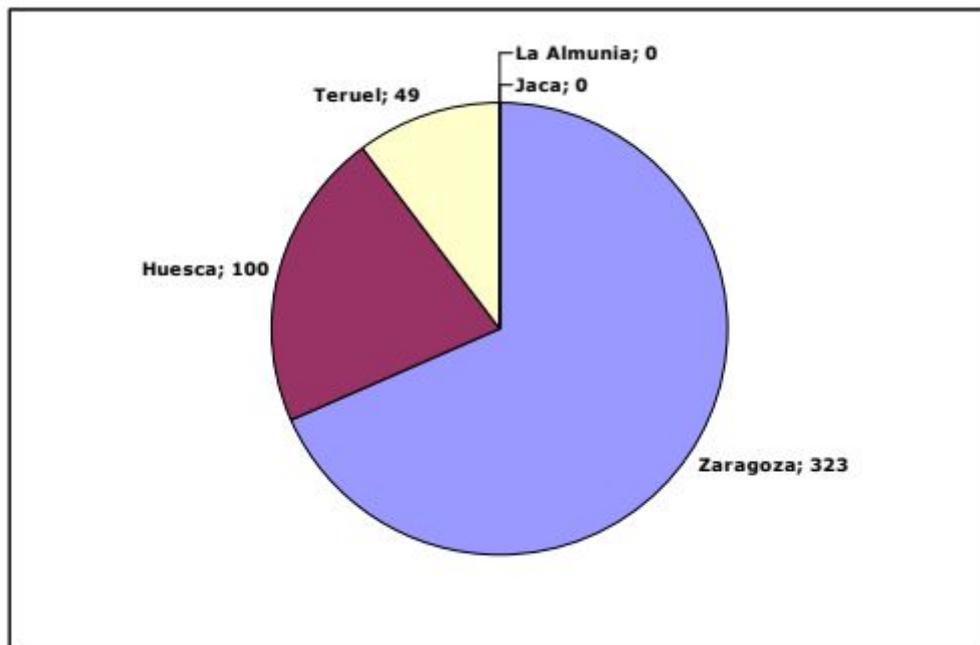
La fase de primera acogida en Aragón la realiza la Asociación Accem (véase Tabla 3; apartado 3) Consiste en la detección, evaluación y valoración de la pertinencia de acceder al programa. El total de personas en esta fase ha sido de 257 siendo en el año 2015 de una persona; en el 2016 de 80 y en el 2017 de 190.

Aragón ha acogido a un total de 472 personas 39 personas en 2015 (39 en Accem);

153 personas en 2016 (71 en ACCEM), 35 Fundación Cepaim, 34 Cruz Roja y 13 Fundación APIP) y finalmente 280 personas en 2017 (74 en Cruz Roja, 87 en Fundación APIP, 69 en Accem y 50 en Fundación Cepaim)

El 81, 57 % de las personas solicitantes o beneficiarias de asilo y protección internacional han llegado directamente a nuestras fronteras sólo un 18,43 % han sido reubicadas o reasentadas (véase glosario). Mientras que 50 personas han sido reasentadas procedentes de “campos de refugiadas/os”; 37 han sido reubicadas; 58 han solicitado asilo y refugio en territorio español por el CETI de Melilla y un total de 327 son potenciales solicitantes o detectadas en comisarías españolas, aeropuertos u otros dispositivos de atención social.

En el siguiente gráfico extraído del estudio de la Dirección General de Igualdad y Familias del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales del Gobierno de Aragón podemos ver la población de acogida de las personas solicitantes:



Tabla

4:

Fuente Estudio “Acogida a personas de protección internacional en Aragón.1 de Octubre de 2017”

8.- Análisis empírico del sistema de gestión

A continuación pasaré a analizar el trabajo de campo realizado. “*Cuando diseñamos una muestra ponemos en juego dos tipos de unidades: unidades respondentes (los sujetos que responden al cuestionario) y unidades referentes (los objetos de los que hablan esos sujetos).*” (Ibáñez, J. 2000). A la hora de analizar el sistema de protección internacional he decidido entrevistar por un lado a las coordinadoras de las entidades gestoras en Zaragoza y por otro lado a tres personas usuarias del sistema, los perfiles son los siguientes: Hombre venezolano, 27 años; mujer ucraniana, 30 años y un hombre guineano, 19 años. Las tres personas solicitantes de protección internacional son usuarias de Fundación Cepaim, eso es debido a que a la hora de ponerme en contacto con solicitantes o beneficiarias/os eran reticentes a dar información sobre sus vidas y su situación particular. Sin embargo, como actualmente estoy trabajando en Fundación Cepaim nuestra relación laboral ha facilitado que confíen en la confidencialidad del estudio. Como ya he citado anteriormente Venezuela y Ucrania son dos de los países que más han solicitado asilo a España este año, por lo que me parecía fundamental escuchar el testimonio de personas que vinieran de allí. Por otro lado me resultó muy complicado poder coordinarme con personas sirias así que seleccioné a una persona africana. Además las tres están todavía en la primera fase de acogida (primeros 6 meses) donde la actuación de la entidad es más activa que en las fases posteriores que presentan otras problemáticas.

He dejado fuera de esta investigación a actores clave dentro de la integración de las personas refugiadas como son las plataformas ciudadanas o recursos del ayuntamiento porque pretendo que el punto central de esta investigación sea la gestión derivada directamente del “Sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional”. Así pues la gráfica de

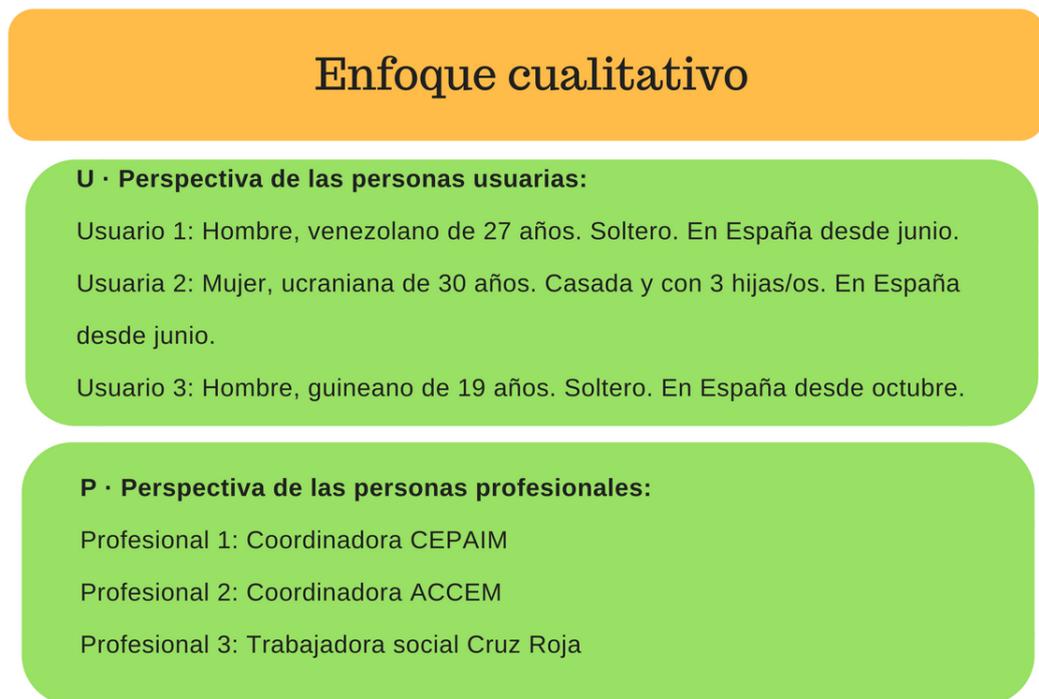
A modo de síntesis para elaborar las entrevistas con las personas usuarias del sistema me he centrado en los siguientes temas

- Llegada a España y acogida
- Petición de asilo
- Satisfacción o dificultades que se enfrentan en relación al sistema

Por otro lado para las entrevista que realicé a la coordinadora de Cepaim, Accem y a la trabajadora social de Cruz Roja, los puntos centrales fueron:

- Gestión del equipo y funciones
- Volumen de personas usuarias del sistema (véase apartado....)
- Coordinación con las administraciones públicas
- Acogida dentro de la sociedad zaragoza
- Presupuesto del trimestre o año anterior

A continuación he elaborado un gráfico con la muestra seleccionada:



Gráfica 5: Elaboración propia

Además de las entrevistas también he añadido datos de mi propia experiencia y la de mis compañeras/os.

U · PERSPECTIVA DE LAS PERSONAS USUARIAS DEL SISTEMA

- Llegada a España y acogida

El proceso hasta que se pide asilo es muy diferente dependiendo de la situación familiar y social de la persona. En el caso de la/el usuaria/o 1 y 2 fue a través de avión, con visados de turista.

A través de las entrevistas observaremos que tanto a la hora de integrarse en la nueva sociedad como a la hora de comprender el proceso el idioma será un factor clave. Por ejemplo, ya que el usuario 1 conocía perfectamente el programa de asilo en España debido a que otros compatriotas ya habían pasado por este proceso “*las personas que se encuentran en este proceso no sé por qué pero son muy celosas con la información. Un día conocí a otro venezolano por casualidad que ya había pasado a la segunda fase... luego hablé con él y él me contó todo y así fue como solicité el asilo*”. Además él tuvo la oportunidad de buscar asesoría de ACCEM, CEAR y Cruz Roja en Madrid antes de pedir el asilo, ya que en el Ministerio era imposible conseguir tener cita.

En cambio en el caso del usuario número 3 el programa de asilo se le introdujo una vez llegó a Madrid. “*Je l’ai demandé, est ce que je peux demander l’aide humanitaire? ils m’ont expliqué - la Cruz Roja -... et le programme de l’asile alors j’ai dit je veux demander l’asile*”. Aunque él había llegado a España a través de las mafias cruzando varios países de África hasta que consiguió cruzar el mar Mediterráneo, estuvo dos días retenido en una comisaría de Almería hasta que finalmente entró en el programa de Ayuda Humanitaria (Real Decreto 441/2007, de 3 de abril) en Madrid. Hasta que no hubo explicado que la causa de su huida era que sufría amenazas y acoso en su país por ser homosexual no le ofrecieron la oportunidad de solicitar el asilo.

Por otro lado la usuaria número 2 que en su país tenía una buena posición social vió que la integridad de su familia debido a que el gobierno de Ucrania intentó quitarle a sus hijas/os por problemas religiosos. Pudieron viajar a España gracias a el visado de turista “*Nosotros fuimos a Cruz Roja y Cruz Roja ayuda con habitación... vivimos en hostel 3 meses... y después Cruz Roja dice nosotros necesita va a Zaragoza*” .

Como ya he dicho anteriormente la cuestión del idioma es una de las más importante tanto para entender todo el procedimiento del sistema de asilo como para saber desenvolverse en la ciudad y posteriormente encontrar trabajo (en segunda fase para las personas que no tienen la protección Subsidiaria).

Una de las cuestiones más difíciles a las que se enfrentan estas personas es la falta de intérpretes en las instituciones públicas, estos servicios son costosos y no siempre se pueden justificar. Por ejemplo, si una persona es originaria de Guinea y no se desenvuelve muy bien en algún idioma europeo (habitualmente francés o inglés) se le puede pedir una interpretación para el informe social, acompañamientos puntuales a los servicios sanitarios, etc. Pero no se

puede justificar una interpretación para la explicación de cómo comprar, cómo moverse por la ciudad, algunas claves culturales, etc. Además en muchos casos llegan sin entender bien el tejido burocrático de España, así pues nos encontramos con casos en los que las personas no entienden la necesidad de hacer varias entrevistas con diferentes profesionales y que los trámites no sean inmediatos. Durante los primeros 6 meses (3 más en caso de ser prorrogables) se supone que ya tienen que haber adquirido las destrezas suficientes en el idioma para ser capaces de:

- Buscar una vivienda: ya que el contrato estará a su nombre. El proceso para encontrar una habitación o piso es costoso debido a que el presupuesto es limitado (aunque para una ciudad como Zaragoza más que suficiente), y siempre tiene que ser mediante un contrato de alquiler. Además a la hora de buscar alojamiento es habitual que la agencia inmobiliaria o las/os propietarias/os de las viviendas decidan no alquilar a personas extranjeras o en muchos de los casos demandan un contrato de trabajo. El contrato irá a nombre de la persona/s que vaya a alquilar la vivienda, aunque si no tienen los medios económicos (por falta de actividad laboral) la entidad abonará el dinero (en segunda fase) y sólo le abonará el dinero de alquiler puntualmente en tercera fase.

- Encontrar trabajo: después de simplemente 6 meses de haber vivido en España es prácticamente imposible saber desenvolverse en castellano para asistir a una entrevista de trabajo o para trabajar. Una de las opciones que más se intentan explotar es realizar cursos formativos (aparte de las clases de castellano) como por ejemplo: curso de carretillero/a, fitosanitarios, etc. Donde pueden aprender algún tipo de oficio, aprender el idioma y ampliar su red social. La usuaria 2 comenta *“en primera fase Cepaim paga para tarjeta tranvía y cosas limpieza y en segunda fase mi necesita comprar todo... Yo creo que será bien porque el dinero también será un poco más”*. Otra de las ayudas que el MEYSS contempla es la homologación de títulos aunque para títulos universitarios suele demorarse hasta un año y medio (en caso de que tengan los sellos con la apostilla de la Haya).

- Petición de asilo

Como ya se he explicado antes hay varias opciones a la hora de pedir el asilo. En el caso del usuario 1 pidió el asilo en policía y pasó 1 mes hasta que le asignaron plaza en Zaragoza. Para la familia ucraniana fue más complicado ya que llegaron con visa de turista a Valencia, allí pidieron el asilo en Cruz Roja y durante los siguientes 3 meses en un hostel

donde convivían en la misma habitación con más personas, además las/os niñas/os no estuvieron escolarizadas/os durante ese tiempo hasta que le asignaron la plaza en Zaragoza.

Además en muchas ocasiones nos enfrentamos ante problemas burocráticos en los que las personas que llegan no tienen documentos con su foto, lo que dificulta después realizar algunas gestiones como el empadronamiento. A esa situación se le suma que en algunas ocasiones las comisarías de policía sufren un retraso en las citaciones para las entrevistas de admisión a trámite. Otro problema que se presenta no en pocas ocasiones es que los nombres no coincidan en todos los documentos, sea porque las transcripciones difieren en cada idioma o simplemente por erratas. En este sentido sería interesante establecer un protocolo para que las personas que se encarguen de realizar los informes, expedir los visados, etc sepan en qué idioma se deben hacer las transcripciones y obliguen a que se verifique con todos los documentos anteriores.

- Satisfacción o dificultades que se enfrentan en relación al sistema

Con respecto al sistema de protección una de las sensaciones más generalizadas es la sensación de incertidumbre, la usuaria 2 comentó “*cuando me pongo nerviosa yo me digo tranquila*”, porque saben que hay algunas condiciones que varían de una fase y el tiempo del programa (el total 18 meses) es limitado para conseguir la integración. Aunque también van adquiriendo confianza poco a poco con su entorno y comienzan a establecer relaciones sobre todo entre personas del mismo origen. Además para las familias la cuantía difiere a la de las personas que piden asilo de manera individual. Por ejemplo la ayuda a la manutención que incluye: alimentación y productos de higiene personal. La cuantía individual es de 170 € al mes, en cambio para una familia de cuatro miembros el dinero a recibir en concepto de ayuda a la manutención será de 290 €/mes. (MEYSS “Sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional Anexo II del manual de gestión procedimiento de gestión de ayudas y derivación a segunda fase” Julio 2017). Estas cantidades han ido variando, nos hemos encontrado a personas que llegaron con unas condiciones y conforme va pasando el tiempo el MEYSS limita cada vez más las ayudas. Las personas que llevan aquí un tiempo constatan que las condiciones iniciales lamentablemente varían y ven cómo se reducen las ayudas económicas.

Por otro lado los primeros seis meses se alojan en centros de acogida, como expresaba el usuario 1 en la mayoría de ocasiones las personas recién llegadas prefieren vivir con sus compatriotas “*nosotros pensábamos que el alojamiento (sería con) personas latinas juntas.*

En la convivencia hay conflicto porque vivo con dos venezolanos y dos africanos”. Además hay personas que solicitan el asilo por su homosexualidad y a la hora de compartir piso tienen graves problemas para convivir, Julia Ortega (coordinadora de Accem Aragón) nos explica “ hay en ocasiones que su condición sexual les marca mucho y no están en condiciones de compartir piso... cada uno venimos con una mochila detrás y que seas refugiado/refugiada no te libera de todos los prejuicios. Si cuando la cultura de origen o el contexto de origen es homófobo las personas que vienen aquí pueden todavía tener esa carga y convivir abiertamente es complicado. Entonces sí se nos ha dado más de un caso de personas que al tener que compartir vivienda... -Y- son homosexuales no se sienten capaces de afrontar ese rechazo ¿no? o ese menosprecio” y deciden abandonar el programa.

Cuando comencé a realizar estas entrevistas una de mis hipótesis era que la burocracia por la que tenían que pasar las personas usuarias sería una de las mayores quejas. Ya que exceptuando el dinero de bolsillo (Individual: 51,60 €/mes; Hijas/os menores de 18 años: 19,06 €/mes) todo el resto de ayudas - manutención, transporte público, ayudas en la compra de medicamentos, etc- debe ir justificado con el ticket y la factura. Aunque no es una de sus grandes preocupaciones sí que la usuaria 2 comentó “yo voy una vez segunda vez y no tienen” porque a veces es complicado que en todos los establecimientos faciliten la factura.

La aceptación de que su estatus social se ha visto reducido es una de los grandes obstáculos psicológicos, la usuaria 2 dice al respecto “para mí, más difícil que en mi país yo tengo todo. Mi familia tiene piso, dos coches y aquí yo no tengo nada, y yo tengo que pedir dinero”. El Estado a través de este programa dice dotar de autonomía a las personas para llegar a su integración, no obstante limita la cuantía que se debe gastar en cada una de las necesidades (en primera fase) y además obliga a una vigilancia de todo lo que se consume. En repetidas ocasiones eso produce cierta frustración entre las/os usuarias/os ya que se sienten como si les intentaran controlar su vida.

P · PERSPECTIVA DE LAS COORDINADORAS DE LAS ENTIDADES

- Gestión del equipo y funciones: Para entender mejor las diferencias de gestión de personal dentro de las entidades he realizado la siguiente tabla:

Fundación Cepaim	Asociación Accem	Cruz Roja
Técnica de acogida Abogado Formador de español Mediadora Intercultural Psicóloga Orientadora laboral Trabajadora social Administrativa	Abogado Trabajadoras/es sociales Orientadora laboral Gestor de voluntariado Psicólogo Integradora social Formadores de español Contable + una persona trabajando en el proyecto local*	Psicóloga Asesora jurídica trabajadoras sociales Educadores sociales Monitores Responsable de limpieza Cocineras Administrativa Responsable del Programa Informático SIRIA Responsable de empleo
7 personas	16 personas	18 personas

Tabla 7: Elaboración propia. Organización de las entidades

*Proyecto local: Subvención obtenida en la convocatoria de subvenciones de Acción Social de 38.000 euros del Ayuntamiento de Zaragoza y se prevé que puedan participar un mínimo de 16 personas de diferentes perfiles. “LA 4ª FASE” Según comenta Julia Ortega (coordinadora de Accem Aragón) “*realmente es un programa complementario a la acogida estatal que intenta cubrir algunos huecos que se quedaban al descubierto en el programa estatal. Tiene varios perfiles, el ser o el haber sido la solicitud de protección internacional (aún habiendo sido denegada la admisión a la solicitud de protección internacional). Hay recursos que gestiona Accem y recursos que sería como nuestra segunda fase y esto les permite no salir de su vivienda no tener que cambiar la escolarización de menores a cargoes decir favorecer su autonomía... Otro perfil sería las personas solicitantes de protección internacional que habiendo acabado el programa no serían viables económicamente... Otro perfil sería personas que por cualquier motivo han causado baja en el programa estatal. Esa cuarta fase está pensada que dure 6 meses y con posible prórroga de otros 6 aunque eso depende de las subvenciones locales.*”

- Coordinación con las administraciones públicas

En un plano autonómico las entidades están muy satisfechas. Como argumenta Pilar Bernadó (coordinadora de Fundación Cepaim Zaragoza) *“a nivel autonómico se da una gran incoherencia porque a pesar de que la mayoría de los servicios que necesitan utilizar los usuarios de asilo y refugio de protección internacional son recursos cuyas competencias recaen sobre las comunidades autónomas. Las comunidades autónomas por decisión estatal no tienen ninguna competencia en este programa por ejemplo educación, sanidad. Pero sí que es cierto que colaboran con las entidades en una reunión trimestral que convoca la Dirección General de Igualdad y familias con las entidades y con todos responsables que reciben los usuarios, representantes municipales educación sanidad, etc. Están a nuestra disposición para coordinarnos.”* Esta buena coordinación con el Gobierno de Aragón la constata también Julia Ortega (coordinadora de Accem) que explicaba desde la realización del “Protocolo de Acogida de la DGA”(Diputación General de Aragón) - ORDEN PRE/734/2017- en el que se detallan las/os principales actores implicados para facilitar la comunicación entre entidades y recursos públicos tanto locales como autonómicos.

Aunque *“las ayudas del programa suelen ser incompatibles con ayudas de muchos otros programas”* según comenta Pilar Bernadó, el ayuntamiento participa cediendo pisos de de “Zaragoza vivienda” para la primera fase. Es decir, para que sean centros de acogida. Sin embargo, *“las últimas veces que hemos pedido no nos han respondido. A pesar de ser una “ciudad acogedora” su implicación es limitada”*.

Ortega explica que existe una *“buena sintonía con la casa de las culturas, el ayuntamiento y los recursos en general”*, igualmente Marta Hinojosa (trabajadora social de Cruz Roja) verifica que *“en general, la coordinación con la administración es fluida”*.

- Acogida dentro de la sociedad zaragoza

Desde las tres entidades han manifestado que la mayor dificultad a la que se enfrentan las personas usuarias y entidades es el acceso a la vivienda. Bernadó asevera que *“en cuanto al factor humano lo percibimos de manera directa Atención humanitaria o para alquilar en segunda fase la respuesta de propietarios y propietarias es negativa y nos cuesta muchos esfuerzo. Falta de información y porque no hay necesidad en el mercado inmobiliario, no les gustan que los vecinos se vayan a quejar en general suele haber bastante desconfianza hacia los migrante. dificultad idioma”*. Ortega argumenta con las mismas palabras se enfrentan *“ al*

desconocimiento, desconfianza y a veces directamente racismo o xenofobia incluso cuando la organización quiere alquilar”.

- Presupuesto del trimestre o año anterior

Calcular el presupuesto de un programa como este presenta un desafío debido a que en desde hace un año la llegada de personas se ha triplicado por lo que los equipos de las entidades han crecido considerablemente. Accem gestionó *“aproximadamente medio millón de euros incluidas las nóminas de los trabajadores y trabajadoras”* según comentó Ortega. Además *“el sistema colapsó en Madrid este verano, Cruz Roja se encarga de gestionar la llegada a los aeropuertos y después de cubrir todas las plazas en Madrid y alrededores Cruz Roja comenzó a enviar grupos de hasta veinte personas semanalmente.”* Por lo que *“ahora mismo te hablaría de duplicar esa cuantía porque se ha triplicado los usuarios”*. En Fundación Cepaim la plantilla también ha crecido considerablemente en el último año llegándose a incorporar hasta cinco personas en los últimos seis meses. Finalmente en Cruz Roja *“en el periodo 2017-2017... se ha gestionado 535.562’65 € incluidos todos los gastos.”* Asimismo calcular el gasto que supone cada persona usuaria del sistema es muy difícil ya que las necesidades de cada una de ellas es completamente diferente, aunque creo que debería ser una prioridad para poder realizar previsiones más exactas y a la hora de establecer protocolos y realizar modificaciones en el presupuesto del manual de Gestión del sistema.

9.- Conclusiones

A modo de conclusión detallaré los puntos más importantes en la acogida e integración de las personas refugiadas que llegan a Europa, España, Aragón, Zaragoza. Según las jornadas que se celebraron en Madrid (10/2016) de *“Acogida e integración de refugiados en España”* el defensor del pueblo recogió *“Las palabras clave que más se han repetido a lo largo de la jornada han sido: Comunicación, Coordinación, transparencia, corresponsabilidad y planificación. En todos los debates de la jornada se ha apreciado que la información no fluye o fluye de manera fragmentaria, fluye tarde y no a todos los actores que deberían participar. Se reclama un modelo más dinámico y participativo de coordinación, estructurado y predecible que aúne esfuerzos y recursos.”* Si bien es cierto en Aragón tenemos una buena comunicación entre entidades y DGA a la hora de llegar a los

recursos del ayuntamiento nos encontramos que muchos procesos se aprenden directamente en la práctica sin que haya ningún protocolo y sobretodo ningún medio de interpretación.

Tal y como apuntan León y Jiménez (2013) *“sorprende que la cuestión de los refugiados y su bienestar todavía siga siendo un tema de interés secundario y, por tanto, poco estudiado, sobre todo en el contexto español. Esto contribuye a la invisibilidad de este colectivo en nuestras sociedades, así como a la del ilimitado número de barreras y dificultades que tienen que afrontar para poder rehacer sus vidas tras experiencias traumáticas.”* Actualizando este discurso a fecha de hoy la cuestión de las personas refugiadas no es totalmente invisible pero sí muchas de las dificultades a las que se enfrentan. Por ejemplo recientemente se ha conseguido a nivel estatal el reconocimiento de preferencia a acceso al empleo, homologación de títulos, poder canjear carnet de conducir en algunos países. Pero todo es un largo proceso a base del trabajo de muchas personas y todavía estamos muy lejos conseguir garantizar todos los derechos a todas las personas que llegan.

Otro tema que me llamaba especialmente la atención es la desigualdad que existe entre mujeres y hombres y la vulnerabilidad de los menores y menores no acompañados. Desde el manual de gestión no existe una directriz expresa para gestionar la igualdad o la diversidad. A pesar de que las mujeres “refugiadas” (demandantes o beneficiarias del programa de protección internacional) sufren una doble discriminación: por ser migrantes y por ser mujeres. Más aún si seguimos la estrategia internacional que promueven las Naciones Unidas de la transversalidad de género (“Gender Mainstreaming”) en la que se argumenta que la equidad de géneros es un tema fundamental en todas las actividades humanas y las políticas públicas que se plantean tienen que abordarlo de manera transversal.

Para finalizar, quiero resaltar la importancia del estudio de la situación actual desde lo local a lo global. Ya que en la teoría no se contemplan una infinidad de impedimentos a los que se enfrentan las personas que llegan aquí ni todas sus diversidades. Por ello me gustaría terminar este estudio presentando una serie de propuestas.

10.- Propuestas

- Agilizar los trámites burocráticos, a través de la contratación de más personal o facilitando la comunicación entre instituciones.
- Incorporar la figura de integradoras/es sociales; mediadoras/es interculturales en más instituciones públicas para favorecer la integración de personas diversas.
- Formación para todas las personas de las administraciones públicas, especialmente con las personas que trabajan directamente con migrantes.
- Sensibilización social para conseguir empatizar con todas las casuísticas de las personas que llegan.
- Establecer vías de escucha con las personas solicitantes y migradas en general para fomentar una sociedad intercultural.
- Diseñar una política inclusiva y coherente. Y adaptar el manual para evitar su modificación continua e intentar eliminar la incertidumbre.
- Realizar un estudio diagnóstico de la situación con la visión de las personas usuarias y trabajar en cooperación en la creación de un modelo inclusivo y más humano.
- Facilitar las competencias oportunas a las Comunidades Autónomas con el fin de agilizar trámites.

11.- Bibliografía y webgrafía

ACNUR (2017) *Informe de Tendencias globales* visto en:

<http://www.acnur.org/recursos/estadisticas/tendencias-globales-2016/>

Estadísticas de las personas refugiadas visto en:

<https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>

Atxotegui, J. (1997) "*Los niños ante las vivencias de la migración*" en *Infancia i diversitat a Catalunya*. ACIM n. 17, Barcelona.

Calvo Ocampo, F. (2003) *Las otras migraciones: refugiados, profesionales e intelectuales*

CEAR (2017) Informe anual de CEAR: las personas refugiadas en España y Europa.

Diccionario de asilo visto en: <http://diccionario.cear-euskadi.org/>

Defensor del pueblo (2016) *Acogida e integración de refugiados en España*. Conclusiones y propuestas globales.

Espinar Ruiz, E. (2010) *Migrantes y refugiados: reflexiones conceptuales*. Universidad de Alicante

Freire, P. (1986). *La Educación como práctica de la libertad*. Madrid: Siglo XXI

Gobierno de Aragón (2017) *ORDEN PRE/734/2017*, de 16 de mayo
<http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VERDOC&BASE=BOLE&PIECE=BOLE&DOCS=1-23&DOCR=5&SEC=FIRMA&RNG=200&SEPARADOR=&&PUBL=20170606>

Gobierno de España (2017) Ministerio de Empleo y Seguridad Social Versión 3.2 Manual de gestión del "*Sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional*"

Hornsby, A. (2012) *The Good Analyst*, Adrian Hornsby. Investing for Good.

Ibáñez, J; García, M; Alvira, F (2000) *El análisis de la realidad social: métodos y técnicas de investigación*, Alianza. Parte 1: El diseño de la investigación social: 2- *Perspectivas de la investigación social: El diseño en las tres perspectivas*, por Jesús Ibáñez.

Iriarte, M (2005) *El exilio en la pantalla: Internet, identidad y refugiados*. Universitat Oberta

Kaplan, A. (2007) "*Las migraciones Senegambianas en España: una mirada desde la perspectiva de género*" en FERRÁN INIESTA (Coord.) *África en diáspora: movimientos de población y políticas estatales*. pp. 153-168

- Lazo López, LM (2008) *Identidad y movimientos sociales en Manuel Castells*
- León Pinilla, R; Jiménez Ivars, A. (2013) *El bienestar subjetivo en colectivos vulnerables: El caso de los refugiados en España* Universidad Jaume I de Castellón
- López, A. M. (2005). *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria* (Vol. 43). Anthropos Editorial, 13-29.
- Sluzki, C.E. (1979) *Migración y conflicto familiar* en Family Process. Vol. 18 n. 4, USA.
- Taylor S.J, R. Bodgan (1984) *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Barcelona. Paidós Ibérica.
- Vega Pascual, V (1996) *Fases de la intervención social con refugiados*. Trabajadora Social. Secretaria de la sección legal del Alto Comisariado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Glosario

CIAR - Comisión Interministerial de Asilo y Refugio: Es un órgano colegiado adscrito al Ministerio de Interior compuesto por un representante de cada uno de los departamentos con competencia en política exterior e interior, justicia, inmigración, acogida de las/os solicitantes de asilo e igualdad. A sus sesiones será convocada la persona representante en el Estado español del ACNUR, quien asistirá con voz pero sin voto.

Desplazada/o: En España se consideran desplazada/os a las personas nacionales de un tercer país no miembro de la Unión Europea o apátridas que hayan debido abandonar su país o región de origen, o que hayan sido evacuadas, en particular a las personas que hayan huido de zonas de conflicto armado o de violencia permanente. O aquellas que hayan estado o estén en peligro grave de verse expuestas a una violación sistemática o generalizada de los derechos humanos (Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, transposición de la Directiva 2001/55/CE del Consejo de 20 de julio)

Programa Informático SIRIA Sistema de información de programas para refugiados, inmigrantes y solicitantes de asilo. Programa ministerial para proporcionar la información desde el ACNUR, el Gobierno de España y las entidades colaboradoras del Estado.

Protección temporal: Es un procedimiento de carácter excepcional por el que, en caso de afluencia masiva o inminencia de afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de terceros países que no puedan volver a entrar en su país de origen, se garantiza a las mismas protección inmediata y de carácter temporal, en especial si el sistema de asilo también corre el riesgo de no poder gestionar este flujo de personas sin efectos contrarios a su buen funcionamiento, al interés de las personas afectadas y al de las otras personas que soliciten protección. La duración de la protección hasta que la situación en el país de origen permite, de forma duradera, el regreso seguro de las personas a las que se otorgó la protección temporal, respetando debidamente los derechos humanos y las libertades fundamentales y cumpliendo con sus obligaciones en materia de no devolución.

Real Decreto 441/07 17-18: Dirigido a personas inmigrantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad debido al deterioro físico y a la carencia de apoyos sociales, familiares medios económicos, y que lleguen a las costas españolas o formen parte de asentamientos que comporten graves riesgos sociales y sanitarios y precisen de programas de actuación

inmediata para su subsanación. Este programa tiene por objeto paliar la situación de vulnerabilidad de las/os beneficiarias/os del programa, proporcionándoles alojamiento, manutención y cobertura de sus necesidades básicas, y dotándoles de unas mínimas herramientas sociales para favorecer su integración en la sociedad de acogida. Así como facilitar el transporte y en su caso, acompañamiento de los beneficiarios desde los puntos de recogida hasta los dispositivos de acogida o lugares de ubicación de las redes sociales y familiares.

Reasentamiento El reasentamiento es un instrumento de protección de los refugiados. Es un proceso por el cual un refugiado, que ha huido de su país de origen y ha encontrado asilo temporal en otro país (externo a la Unión Europea), está asentado o mejor dicho –“re” asentado- en un tercer país, donde tendrá protección permanente.

“Asilo y Refugio en Zaragoza”

Le estamos pidiendo que participe en una investigación universitaria.

Se garantiza totalmente la confidencialidad, no se revelará en ningún caso su identidad, ni se facilitarán datos que permitan deducirla.

Usted no tiene que participar en el estudio.

Si dice que sí, puede dejar de participar en el estudio en cualquier momento.

Por favor tome todo el tiempo que necesite para decidir.

¿Para qué se firma este documento?

Lo firma para poder participar en el estudio.

¿Por qué se está haciendo este estudio de investigación?

Este estudio me ayudará a llevar a cabo la investigación sociológica sobre la gestión del programa de “RefugiaDOS. Acogida Integral e Integración para personas en situación de vulnerabilidad, solicitantes de asilo y refugio”.

¿Cuánto tiempo tomará el estudio?

El estudio tomará alrededor de 40 minutos de su tiempo.

¿Qué pasa si digo que sí, pero cambio de opinión más tarde?

Usted puede dejar de participar en el estudio en cualquier momento. A usted no se le penalizará

¿Quién verá mis respuestas?

Las únicas personas autorizadas para ver sus respuestas son las que trabajan en el estudio y las que se aseguran de que éste se realice de manera correcta.

Sus respuestas a la encuesta, su información, y una copia firmada de este documento se mantendrán bajo llave en nuestros archivos.

Cuando compartamos los resultados del estudio, no incluiremos su nombre. Haremos todo lo posible para que nadie fuera del estudio sepa que usted participó en él.

¿Me costará algo participar en el estudio?

No.

Participar en este estudio, ¿podría ser malo para mí, de alguna manera?

Hay una posibilidad de que:

Las preguntas le puedan hacer sentir triste o hacerle sentir mal.
Haremos todo lo posible para proteger su privacidad.

Qué debo hacer si tengo preguntas?

Por favor llame al director del estudio, Pr. Antonio Eito Mateo, si:

- Tiene alguna pregunta sobre el estudio.
- Tiene preguntas sobre sus derechos.

Tengo que firmar este documento?

No. Fírmelo solamente si desea participar en el estudio.

¿Qué debo hacer si quiero participar en el estudio?

Tiene que firmar este documento. Le entregaremos una copia.

Al firmar este documento está diciendo que:

- Está de acuerdo con participar en el estudio.
- Le hemos explicado la información que contiene este documento y hemos contestado todas sus preguntas.

Usted sabe que:

- No tiene que contestar preguntas que no quiera contestar.
- En cualquier momento, puede dejar de contestar nuestras preguntas y no le pasará nada a usted.

Su nombre (en letra)

Firma

Fecha

Si se utilizó un intérprete:

_____ Nombre del intérprete (en letra)

Firma del intérprete

Fecha

