



**INFORME ANUAL SOBRE LA SITUACIÓN DE LA
INTEGRACIÓN DE LOS INMIGRANTES Y
REFUGIADOS EN ESPAÑA.**

2016

ÍNDICE

	<i>Página</i>
❖ Perspectiva Jurídica 2016	4
<i>Comisión Jurídica y Asuntos Internacionales</i>	
❖ Los nuevos retos de la Educación en España	54
<i>Comisión de Educación y Sensibilización Social</i>	
❖ Informe sobre Políticas de Integración 2016	112
<i>Comisión de Políticas de Integración, Interculturalidad, Convivencia y Cohesión Social</i>	
❖ Empleo, Aspectos socio-laborales de los beneficiarios de Protección Internacional, delitos de odio e <i>Islamofobia</i> .	175
<i>Comisión de Empleo e Igualdad de Oportunidades</i>	

Nota: el informe que sigue corresponde al año 2016; a lo largo del texto aparecen algunos datos relativos al año 2017, con el fin de presentar un informe lo más actualizado posible.

Perspectiva Jurídica 2016.

Comisión Jurídica y Asuntos Internacionales.

Índice

1. La Protección Internacional.

1.1. Marco legal de la Protección Internacional.

1.2. Situación del desplazamiento forzado en el mundo: contexto y perspectivas.

1.3. La protección internacional en la UE.

1.3.1. Cifras y estadísticas.

1.3.2. Rutas migratorias.

1.3.3. Respuesta europea a la crisis humanitaria. Propuestas y decisiones de la Unión Europea y su aplicación.

1.4. La protección internacional en España.

1.4.1. Cifras y estadísticas.

1.4.2. Deficiencias detectadas en el procedimiento.

1.4.3. Conclusiones y recomendaciones.

2. Aplicación del Régimen Comunitario.

3. La aplicación de las novedades normativas en materia de nacionalidad.

3.1. Datos estadísticos: Análisis y evaluación

3.2. Conclusiones

3.3. Propuestas

4. Incidencias detectadas en la aplicación de la normativa de extranjería.

5. Novedades jurisprudenciales en materia de extranjería.

1. La Protección Internacional.

1.1. Marco legal de la Protección Internacional.

La Declaración Universal de Derechos Humanos y los principales instrumentos internacionales de los derechos humanos, establecen derechos universales e inalienables inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen étnico o nacional, color, religión, idioma o cualquier otra condición, e impone a los Estados la obligación y el deber de respetar, proteger e instaurar los citados derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea, del Consejo de Europa, así como la Carta de Derechos Fundamentales de la UE reiteran tales derechos y la obligación correlativa de los Estados de promoverlos y garantizarlos.

Esos derechos humanos se reflejan también en los instrumentos específicos, tanto internacionales como regionales, relativos a las personas refugiadas, solicitantes de asilo y apátridas, y concretamente, en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados del 28 de julio de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, la Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven de 1985, y las directrices del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), así como en el conjunto de directivas y reglamentos relativos al Sistema Europeo Común de Asilo.

La Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria toma en cuenta dichos instrumentos y tiene por objeto establecer los términos en que las personas nacionales de países no comunitarios y los apátridas podrán gozar en España de la protección internacional constituida por el derecho de asilo y la protección subsidiaria.

La Ley de Asilo reconoce en el artículo 3 que la **condición de refugiado** se reconoce a toda persona debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, **pertenencia a grupo social determinado, de género u orientación sexual**. En este sentido, la ley incluyó expresamente la referencia al género u orientación sexual. En relación a los **motivos de persecución** mencionados, es importante destacar la mención expresa que hace la ley a que, **en función de las circunstancias imperantes en el país de origen**, se incluye en el concepto de grupo social determinado un grupo basado en una característica común de orientación sexual o identidad sexual y/o edad, así como a las personas que huyen de su país de origen por motivos de género, sin que estos aspectos por si mismos puedan dar lugar a la aplicación del artículo.

Al respecto de la referencia a la orientación sexual como motivo de protección, son de especial mención tanto los Principios de Yogyakarta sobre aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género, así como la Directriz 9 de Protección Internacional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), emitida en octubre de 2012, debido a la clara intención que tales organismos presentan en aras de brindar orientación interpretativa legal para los gobiernos, los abogados, las personas encargadas de la toma de decisiones y la judicatura. Tal directriz es establecida con el espíritu de reforzar, y en su caso, cristalizar la protección subjetiva a aquellas víctimas de fundados temores y /o persecución por pertenencia a determinados grupos sociales, en este caso, a la comunidad LGTBI.

De la misma manera, y a pesar de las correctas orientaciones en materia de aplicación brindadas por los diferentes organismos internacionales, la comunidad LGTBI sigue sufriendo dificultades de reconocimiento de su estatuto de refugiado mediante técnicas como el popular “requisito de discreción”, que vulneraría el principio de vivir libremente de acuerdo con las preferencias sexuales y entidades de género propias del individuo.

En relación al **derecho a la protección subsidiaria**, se refiere a las personas que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo, existen motivos fundados para creer que, si regresaran a su país, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir algunos de los daños graves previstos en la 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. Los daños graves son:

- Condena a pena de muerte.
- Tortura y los tratos inhumanos o degradantes en el país de origen,
- Amenazas graves contra la vida o la integridad de los civiles motivada por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto.

La ley 12/2009 establece expresamente los **actos en que se basen los temores de persecución** podrán revestir entre otros, las siguientes formas:

- a) Actos de violencia física o psíquica, incluidos los actos de violencia sexual.
- b) Medidas legislativas, administrativas, policiales, o judiciales que sean discriminatorias o que se apliquen de manera discriminatoria.
- c) Procesamientos o penas que sean desproporcionadas o discriminatorias.
- d) Denegación de tutela judicial.
- e) Procesamientos o penas por la negativa a prestar el servicio militar en un conflicto.
- f) Actos de naturaleza sexual que afecten a adultos o a niños.

A este respecto, los daños deben ser suficientemente graves o reiterados como para constituir una violación grave de los derechos humanos fundamentales, o una acumulación lo suficientemente grave de varias medidas.

Hay que tener en cuenta que los **agentes de persecución** o causantes de daños graves pueden ser no sólo el estado, sino los partidos u organizaciones que controlen el estado y agentes no estatales cuándo los anteriores no pueden o no quieren proporcionar protección efectiva contra la persecución o los daños graves.

Desde el punto de vista legislativo, continúa pendiente el desarrollo reglamentario la de aplicación de la Ley 12/2009 de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo.

Esto se refleja sobretodo en cuestiones que afectan a personas especialmente vulnerables, tales como, las razones humanitarias, el desarrollo del artículo 46 en relación con el trato diferenciado del colectivo más vulnerable, reagrupación familiar, desarrollo del artículo 38 en

relación a las solicitudes presentadas en embajadas y oficinas consulares, etc. La falta de un Reglamento de desarrollo de la Ley 12/2009 dificulta la asistencia jurídica del colectivo. Continúan sin resolverse las extensiones familiares de los hijos e hijas de personas refugiadas que lo son por extensión familiar (algunos llevan documentados con tarjeta de solicitante de protección internacional desde hace más de 5 años), así como las de matrimonios posteriores.

En el mes de julio de 2015, finalizó el plazo de trasposición de la Directiva refundida sobre procedimientos comunes (2013/32/UE, de 26 de junio de 2013) y Directiva refundida sobre condiciones de acogida (2013/33/UE, de 26 de junio de 2013).

Desde 2015, el Parlamento Europeo es colegislador, en pie de igualdad con el Consejo de la UE, en los procedimientos de adopción de legislación en materia de asilo. Las Resoluciones de 12 de abril de 2016 sobre la situación en el mar Mediterráneo y la necesidad de un enfoque integral sobre la migración han de caminar en la construcción de una Europa plural en lo político y homogénea en el tratamiento de los procedimientos de protección internacional, así como en sus sistemas de acogida. El objeto de cuantas modificaciones legislativas ha de caminar hacia la armonización de los procedimientos de asilo de los Estados miembros mediante la instauración de un sistema común de asilo, con miras 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, de acuerdo con el espíritu legislativo manifestado en los artículo 67 y 78 del TFUE, así como del Artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Así, la Comisión Europea acordó el 13 de julio de 2016 completar la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo con el fin de establecer un sistema de asilo eficiente y coherente, y normas uniformes para la protección y los derechos concedidos a los beneficiarios de protección internacional, y una mayor armonización de las normas de acogida en la UE:

- La Comisión propone sustituir la Directiva sobre Procedimientos de Asilo y la actual Directiva de Cualificación, por sendos Reglamentos y Reformar la Directiva sobre las Condiciones de Acogida.
- Previamente, el 6 de abril de 2016 propuso: Refundición **Reglamento de Dublín III** 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 del tercer país o un apátrida:
- Reforzar la eficacia del sistema determinando un único Estado miembro responsable del examen de las solicitudes de protección internacional.
- Establecer un sistema más justo de reparto mediante un mecanismo corrector que detectará automáticamente si un Estado miembro se enfrenta a un número desproporcionado de solicitudes de asilo.
- Proporcionar una clarificación de las obligaciones de los solicitantes de asilo en la Unión Europea, así como de las consecuencias del incumplimiento de dichas obligaciones.
- Modificar el Reglamento Eurodac para que se adapte a las modificaciones del sistema de Dublín y asegure una correcta aplicación de éste.

- Reforzar el mandato de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO)

El objetivo de la propuesta, en palabras del COMISARIO EUROPEO DE INMIGRACION (Avramopoulos): *"Los cambios van a crear un auténtico procedimiento común de asilo y garantizar que sus solicitantes sean tratados de una manera coherente y adecuada, independientemente del Estado miembro en el que presenten su solicitud. (...) Se trata de crear un sistema común, rápido y eficiente sobre la base de normas armonizadas y de una confianza mutua entre los Estados miembros"*.

Ello implicará una reforma legislativa en el sistema de asilo español con el fin de adaptarse a la normativa europea que tendrá importante impacto en la atención jurídica, acceso al procedimiento, tramitación y resolución del expediente, acceso a la tutela judicial efectiva y cambios significativos en la aplicación del Reglamento de Dublín.

1.2. Situación del desplazamiento forzado en el mundo: contexto y perspectivas.

Durante el año 2015 el desplazamiento forzado global ha vuelto a superar niveles sin precedentes. Si durante el año 2014 se alcanzaron los niveles más altos de desplazamiento desde la segunda guerra mundial con 59.000.000 de personas, en el año 2015 esta cifra ha aumentado en 5.800.000 llegando a la cifra de 65.300.000 millones de personas desplazadas en el mundo.

La población global sometida a desplazamiento forzado se ha incrementado un 75% en los últimos 20 años. Desde el año 1999 hasta el año 2011 el número se mantuvo relativamente estable. Sin embargo, tras el comienzo de la "Primavera Árabe" y del conflicto sirio se produjo un aumento notablemente significativo. A este aumento contribuyó asimismo la falta de resolución de crisis ya existentes y el surgimiento de nuevos conflictos.

Tal es su magnitud que, si cuantificáramos a todos los desplazados forzados como la población de un país, este sería el 21º que más población tiene. Si analizamos el tipo de desplazamiento que sufre esta población veremos que 40.800.000 personas están desplazadas dentro de su propio país y 24.300.000 personas han podido abandonar su país de origen, para buscar protección fuera de sus fronteras, de ellos, 21.300.000 están reconocidos como refugiados y 3.200.000 se encuentran solicitando Protección Internacional en la actualidad.

Si analizamos qué países están haciendo frente a la acogida de las personas que han tenido que abandonar forzosamente su país de origen el 86% estaban acogidos en países en vías de desarrollo, el valor más elevado desde hace más de dos décadas.

Siria es la principal nacionalidad afectada por el desplazamiento forzoso con 6.600.000 desplazados internos, 4.900.000 refugiados y 250.000 solicitudes de asilo pendientes de resolver. Durante el año 2015 se ha producido un aumento de un millón de refugiados sirios un 20% de los existentes. La gran mayoría, 946.800, han sido registrados en Turquía, lo que le convierte en el país que mayor población refugiada acoge en el mundo.

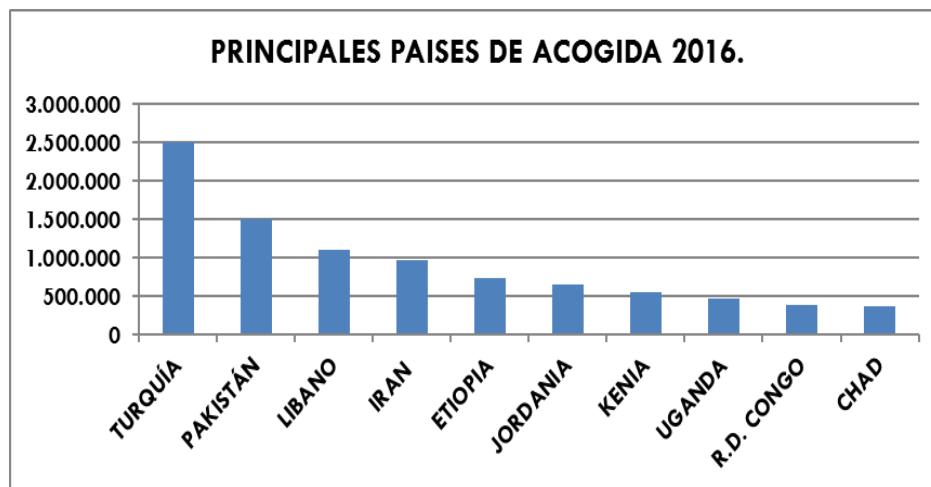
Este número se ve incrementado, además, debido a la aplicación y entrada en vigor del Acuerdo Unión Europea - Turquía de 18 de Marzo de 2016.

Desde la entrada en vigor de tal acuerdo, a fecha 20 de marzo del pasado año, Turquía se compromete a acoger la devolución de los migrantes en situación irregular y de los solicitantes de asilo llegados a Grecia desde Turquía cuyas solicitudes de asilo hayan sido inadmitidas a trámite. Por su lado la UE se compromete a aportar fondos a Turquía, acelerar la ejecución de la hoja de ruta para la liberalización de los visados y reactivar las negociaciones de adhesión de Turquía a la UE, así como intercambiar por cada devolución irregular a Turquía un reasentado procedente de tal país hacia un socio comunitario.

Tal fenómeno, justificado por la UE bajo la calificación de Turquía como “tercer país seguro”, supone una completa violación tanto del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, como de la jurisprudencia asentada sobre tal concepto, donde, existente un potencial riesgo de sufrir tratos inhumanos, torturas o penas se ha de obligar a la no expulsión del ciudadano.

Además, la calificación de Turquía como “tercer país seguro” pierde todo su sentido en el momento en el que el proceso de determinación del estatuto de refugiado se basa en circunstancias individuales, no debiendo ser considerado país alguno como “país seguro”, debido a que en ocasiones estos terceros países no tienen en cuenta todos los aspectos necesarios en la instrucción de una solicitud, pudiendo llegar en determinados momentos violar el principio de no devolución consagrado en la Convención de Ginebra. Para más inri, en el caso que nos ocupa nos encontramos ante un país receptor de devoluciones el cual no ha ratificado el Protocolo nº 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos que establece la prohibición de expulsiones colectivas.

En lo referente a refugiados reconocidos, en la actualidad hay 14.388.400. Al finalizar 2015, los 10 países que acogían a más refugiados estaban ubicados en regiones en desarrollo. El África Subsahariana en la región que mayor número de refugiados acoge, 4.400.000. El 80% de estos refugiados proviene de cinco países: Somalia, Sudán del Sur, R.D. Congo, Sudán y la República Centroafricana. Europa, incluyendo Turquía, es la segunda región que más refugiados acoge, 4.362.600. De hecho, el 60% de estos refugiados están acogidos en Turquía (2.500.000), el país del mundo que más refugiados acoge en su territorio. El segundo país que más refugiados acoge en su territorio es Pakistán con 1.600.000 principalmente afganos, alguno de los cuales llevan más de 30 años residiendo en el país. El tercer país es Líbano con 1.100.000, la mayoría de ellos de origen sirio. El cuarto país de acogida de nuevos refugiados es Irán con 979.400 y el quinto Etiopía con 736.000 personas. Los 10 primeros países que acogían a refugiados albergaban al 58% de la población refugiada global.



Al concluir 2015, Siria era el principal país de origen de personas refugiadas con 4.900.000 repartidas en 120 países. La mitad de ellos se encuentran acogidos en Turquía, Líbano (1.100.000), Jordania (628.000) Irak (244.600) y Egipto (117.600).

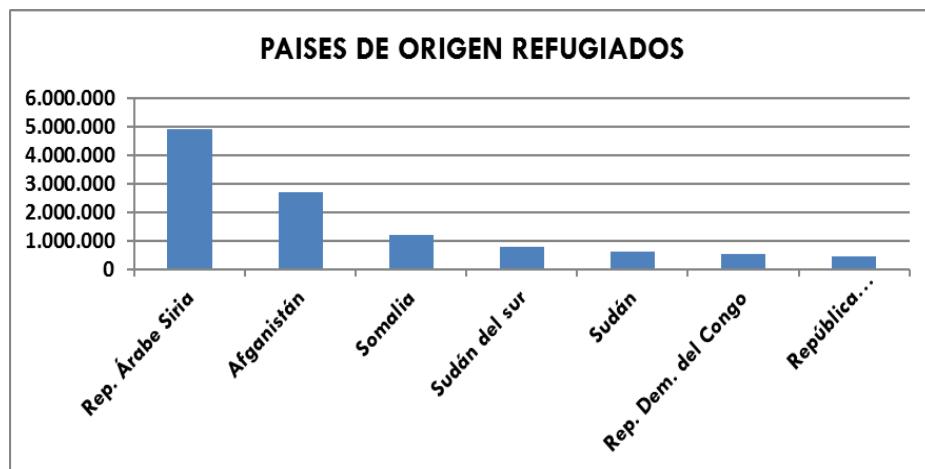
El segundo país de origen de personas refugiadas es Afganistán con 2.700.000, 100.000 más que en año 2014.

La mayoría de ellos residen en Pakistán (1.600.000) la República Islámica de Irán (951.100), así como en Alemania (30.000), Austria (17.500), Suecia (13.100), Italia (12.200) y la India (10.200).

El tercer país de origen es Somalia con 1.120.000, 10.000 personas más que en el año 2014. La mayor parte de ellos están acogidos en Kenia (417.000), Etiopía (256.000), Yemen (253.200), Sudáfrica (41.500) y Uganda (27.700).

La reanudación del conflicto de Sudán del Sur le coloca como cuarto país de origen de personas refugiadas con 778.700, 150.000 personas más que en 2014. Principalmente están acogidos en Etiopía (281.500), Uganda (199.400), Sudán (194.400) y Kenia (95.700).

El quinto país es Sudán con 628.800 refugiados, 40.000 menos que en 2014. Principalmente están acogidos en Chad (299.800) y Sudán del Sur (241.000) 37.800), Egipto (11.300) e Israel (6.300).



Durante el año 2015 1.800.000 personas se convirtieron en nuevos refugiados, Turquía fue el país que acogió el mayor número, 946.800 la mayoría procedentes de Siria. La Federación Rusa fue el segundo país que mayor número de refugiados durante el año con 149.600, la inmensa mayoría procedentes de Ucrania. La República Unida de Tanzania acogió a 123.400 personas que huyeron de la situación de violencia existente en Burundi. Otros países que recibieron un significativo número de nuevos refugiados han sido Sudán (79.200), Etiopía (74.600), Ruanda (72.800), Camerún (65.500), la República Democrática del Congo (62.400) y Uganda (54.000).

En lo relativo a los países de origen de los nuevos refugiados, Siria con casi un millón de nuevos refugiados volvió a ser el principal país cuyos nacionales tuvieron que abandonar su hogar para buscar refugio en otros países.

Además de Turquía, los sirios principalmente buscaron refugio en Líbano (45.300) y Jordania (39.400). El segundo país cuyos nacionales tuvieron que buscar refugio en el exterior fue Burundi con 221.600 seguido de Sudán del Sur y Ucrania (148.400).

En lo que respecta a las **nuevas solicitudes de Protección Internacional** presentadas durante el año 2015, se presentaron durante este periodo 2.450.000, un 48% más que en el año 2014. Es el número más alto presentado hasta la fecha.

Alemania fue el país que recibió más solicitudes, 441.900, más del doble de las registradas durante el año 2014. EE.UU fue el segundo país que más solicitudes de Protección Internacional recibió con 172.700 solicitudes, un 42% más que en 2014. Suecia fue el tercer país que más solicitudes de Protección Internacional recibió, con 156.400 nuevas solicitudes, más del doble de las recibidas en el año anterior. El cuarto país que más nuevas solicitudes de Protección recibió fue Rusia con 152.500 nuevas solicitudes, 120.000 solicitudes menos que durante el año 2014. El 98% de las solicitudes fueron presentadas por ucranianos. Turquía es el quinto país que más solicitudes de Protección recibió con 133.300, casi el doble de las recibidas en el año 2014.

En lo que respecta a la nacionalidad de los nuevos solicitantes por segundo año consecutivo los sirios fueron los que formularon más solicitudes de Protección Internacional, 373.000, el 18% del

total mundial. Presentaron solicitudes en 127 países diferentes sin embargo el mayor número de solicitudes se presentó en Europa.

Estas solicitudes obtuvieron un índice de reconocimiento superior al 90%. Los afganos fueron la segunda nacionalidad con 239.600 nuevas solicitudes de Protección Internacional.

El índice de reconocimiento varió notablemente dependiendo del país donde se presentó la solicitud, Turquía reconoció como refugiados prácticamente a la totalidad de solicitantes afganos y Bélgica y Noruega tuvieron altos índices de reconocimiento, el 80% y el 83% respectivamente, mientras que Hungría y Bulgaria reconocieron el 25% de las solicitudes. Irak es el tercer país cuyos nacionales presentaron solicitudes con 203.700 nuevas solicitudes.

La tasa de reconocimiento fue casi total en Turquía y Alemania y alta en Finlandia (85%) y Bélgica (76%). Sin embargo, en Bulgaria no llegó al 46%. El siguiente país es Ucrania con 175.000 solicitudes, 110.000 de las presentadas en 2014. El 85% de las solicitudes fueron presentadas en la Federación Rusa aunque también se presentaron en otros 77 países.

Otros grupos nacionales con cifras elevadas de solicitantes de asilo fueron Albania (68.500), Serbia (66.100), Eritrea (57.000), la República Democrática del Congo (54.800), Pakistán (52.500) y Nigeria (44.000).



En lo que respecta al número de resoluciones adoptadas durante el año 2015, ascendió a 1.183.700. De ellas unas 672.200 obtuvieron alguna forma de protección, 428.800 el Estatuto de Refugiado y 243.400 el Estatuto de Protección Subsidiaria. Entre los solicitantes de asilo de países de los que se presentaron más de 1.000 solicitudes individuales, los procedentes de la República Árabe Siria, Sudán del Sur, la República Centroafricana, Yemen, Ucrania, Burundi, Irak, Myanmar, Eritrea, Somalia y el Estado de Palestina registraron Índices de Reconocimiento Totales de al menos el 85%. En cambio, los Índices de Reconocimiento Totales fueron especialmente bajos para los solicitantes de asilo de la antigua Yugoslavia, a saber, Montenegro, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Serbia y Bosnia y Herzegovina (menos del 4%). Otras nacionalidades con Índices de

Reconocimiento Totales igualmente bajos afectaron a las personas procedentes de Zimbabue, Malawi y Albania.

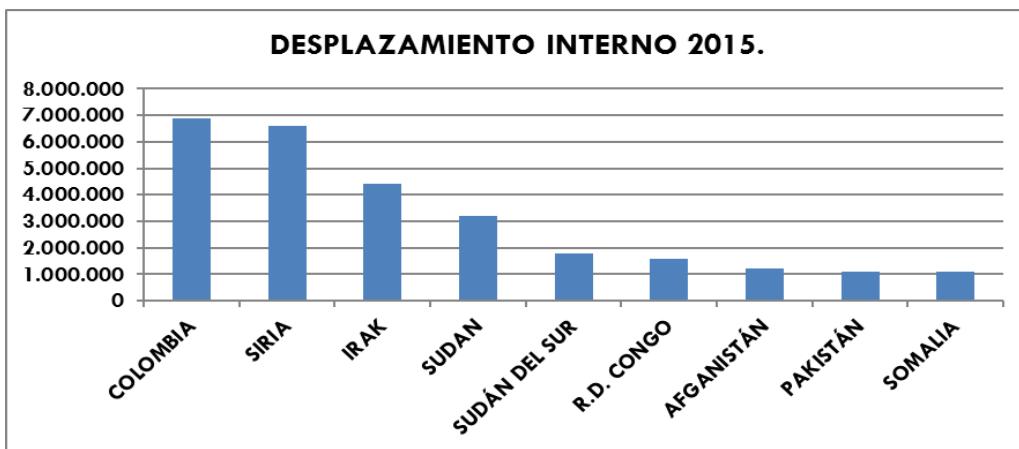
A finales de 2015 quedaban pendientes de resolver 3,2 millones de solicitudes de asilo principalmente de nacionales de Afganistán (259.000), Siria (245.800), Irak (237.200) y Etiopía (77.900).

En relación al número de **personas desplazadas dentro de su propio país por conflictos armados, violencia generalizada o violaciones de derechos humanos**, se estima que a finales de 2015 llegaban 40.800.000. Esta supone la cifra más alta nunca registrada y un aumento de 2.600.000 respecto al año anterior. Esta cifra lleva aumentado cinco años seguidos, impulsada por la persistencia de la violencia y los conflictos existentes en Oriente Medio.

Yemen, Siria e Irak fueron escenario de la mitad de los nuevos desplazamientos producidos en el último año. La reanudación del conflicto de Yemen motivo que fuera el país en el que se ha producido el mayor número de desplazamiento interno en 2015 con 2.500.000 millones, el 10% de la población del país. Otros países que cuentan con importantes cifras de nuevos desplazados internos son Irak (808.700), Ucrania (800.000), Sudán (639.900), R.D. Congo (637.900) y Afganistán (492.600). Entre los seis países aglutinan el 84% de los nuevos desplazamientos internos producidos en 2015.

Colombia continua un año más siendo el país con mayor número de desplazados internos con 6.900.000 millones, 900.000 más que en 2014. Siria ha pasado a ser el segundo país debido a que ha pasado de tener 7.600.000 en 2014 a 6.600.000 en 2015. Sin embargo, esta reducción no ha sido motivada por el regreso de los desplazados a sus hogares sino porque han conseguido cruzar las fronteras de Siria y encontrar refugio en otro país. Irak ha pasado de tener 3.600.000 desplazados en el año 2014 a tener 4.400.000 a finales de 2015. Este aumento se debe al recrudecimiento del conflicto que lleva produciéndose desde el año 2014.

A pesar de que 152.700 desplazados internos sudaneses han podido regresar a sus hogares el número total de desplazados dentro del país ha aumentado en el último año en más de un millón de personas situándose en 3.200.000 a finales de 2015. La situación de violencia y los abusos contra los derechos humanos que se están produciendo en el norte de Nigeria ha motivados que durante 2015 se haya llegado a los 2.200.000 de desplazados internos, un millón más que en el año anterior. Otros países donde se comunicaron cifras elevadas de desplazados internos al finalizar 2015 fueron Sudán del Sur (1,8 millones), la República Democrática del Congo (1,6 millones), Afganistán (1,2 millones), Pakistán (1,1 millones) y Somalia (1,1 millones).



Las regiones en desarrollo siguen haciendo frente a la acogida de refugiados de manera totalmente desproporcionada.

Durante los tres últimos años, estos países han acogido al 86% de los refugiados frente al 70% que acogían hace 20 años. A finales de 2015 acogían a 13.900.000 refugiados frente a los 2.200.000 acogidos en las regiones desarrolladas. 4.000.000 millones de refugiados se encuentran acogidos en países que no cuenta con capacidad para satisfacer las necesidades de sus propios ciudadanos.

En este ámbito el reasentamiento se muestra como una solución duradera que garantiza no solo una adecuada acogida a los refugiados, sino que además puede garantizar un reparto efectivo de la carga de acogida de los refugiados.

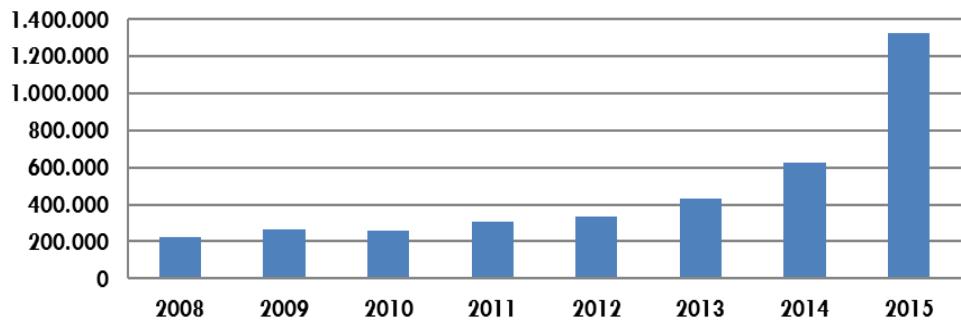
En el año 2015 33 Estados han ofrecido plazas de reasentamiento, seis más que en 2014. En total fueron admitidos por reasentamiento 107.100 refugiados de 65 nacionalidades, 2000 más que en año 2014. Los principales países que aceptaron personas reasentadas fueron Estados Unidos (66.500), Canadá (20.000), Australia (9400) y Noruega (2400). Los principales beneficiarios de este programa fueron los nacionales de Myanmar (19500), Siria (13800), R.D. Congo (10700) y Somalia (8400.)

1.3. La protección internacional en la UE.

1.3.1. Cifras y estadísticas.

Durante el año 2016 se ha mantenido la tendencia que hizo que en 2015, con 1.321.600 peticiones de protección internacional, se hiciera frente a la mayor afluencia de personas refugiadas en Europa desde la II Guerra Mundial, llegando a duplicar las cifras del año anterior y quintuplicar las de 2011. A falta de los datos oficiales de algunos Estados Miembros correspondientes al mes de diciembre de 2016, la cifra provisional de solicitudes de protección formalizadas en la Unión Europea es de 1.224.080, muy cercana a la del año 2015.

EVOLUCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE ASILO 2008-2015.



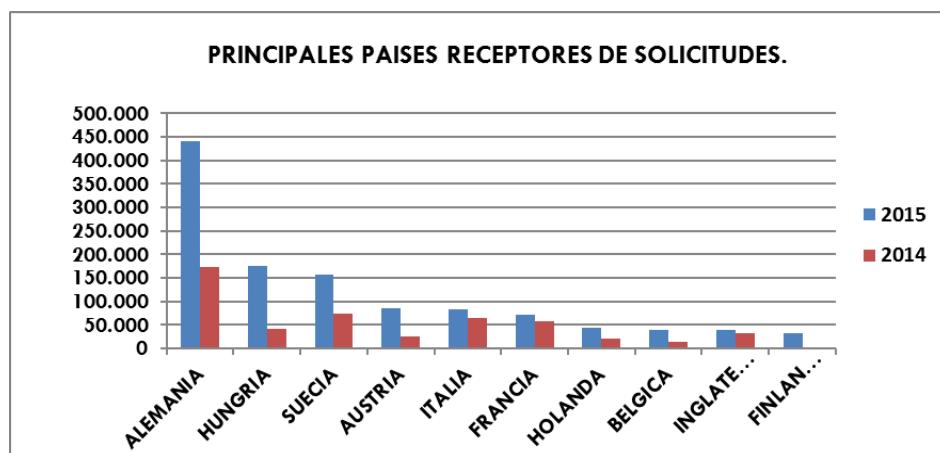
Los principales países receptores durante el año 2015 fueron Alemania con 441.800 solicitudes, Hungría con 174.400 solicitudes, Suecia con 156.000 solicitudes, Austria con 85.000 solicitudes e Italia con 83.200 solicitudes. España ocupó el puesto 15, con 14.595 solicitudes en 2015. El país europeo que menos solicitudes recibió fue Croacia con 100 solicitudes.

A lo largo de 2016 el cambio de las rutas migratorias en el Mediterráneo tras la firma del acuerdo de la Unión Europea y Turquía y el cierre de fronteras en la ruta de los Balcanes ha supuesto la mayor afluencia de solicitantes a través de la ruta entre Libia e Italia, situando a Italia, con 112.190 solicitudes presentadas hasta noviembre de 2016, como segundo país receptor de solicitantes de protección internacional, por detrás de Alemania que con 745.150 solicitudes mantuvo su posición como primer país destinatario de solicitantes de protección internacional en la Unión Europea.

En tal sentido, es de especial reseña el actual acuerdo de fecha 3 de febrero de 2017, donde el gobierno italiano, y anterior a la Cumbre de la Veleta entre Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, junto con el gobierno libio, sellaron su vuelta práctica a los Tratados de Amistad de 2008. Como consecuencia de tal acuerdo el país transalpino invertirá en programas de apoyo y recuperación en el país libio a cambio de una reconfiguración, lucha contra la inmigración y cierre de fronteras en la ruta migratoria ítalo-libia.

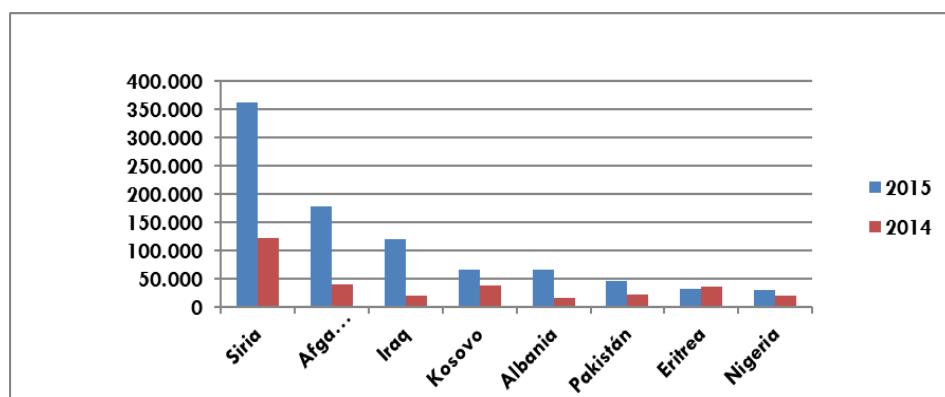
En 2016 Alemania ha acogido el 60% de todas las solicitudes de Protección Internacional presentadas en la UE a lo largo del año, casi duplicando sus cifras de 2015 que ya habían experimentado un gran aumento en el año 2015 (155%)

En octubre de 2016 el tercer país en número de solicitudes era Francia, con 69.265, seguido de Austria que con 39.495 registra un descenso de cerca de la mitad con respecto a las peticiones registradas en el año anterior. España era, en octubre de 2016, el decimotercer país receptor de personas solicitantes de protección internacional.



En lo que respecta a la nacionalidad de los solicitantes de Protección Internacional durante el año 2016 Siria volvió a ser la principal nacionalidad por cuarto año consecutivo con 328.065 solicitudes (cifra provisional proporcionada por Eurostat a falta de contabilizar las solicitudes de los últimos dos meses presentadas en varios Estados Miembros). Al igual que en el año 2015, la segunda nacionalidad por número de peticiones es Afganistán que, con 181.115 solicitudes hasta octubre, ha aumentado ligeramente en número. En tercer lugar, se mantienen las peticiones presentadas por ciudadanos iraquíes con 125.775 lo que igualmente implica una cifra superior a la del año 2015.

Entre las tres nacionalidades suman el 53.4% del total de solicitudes presentadas en la UE. A diferencia del 2015, la cuarta y quinta nacionalidad en número de solicitudes fueron Pakistán (46.320) y Nigeria (43.570) frente a Kosovo y Albania de tercera y cuarta posición en 2015 pasan a la decimoséptima y octava respectivamente.



Durante el año 2015 se han resuelto 592.845 solicitudes de Protección Internacional principalmente en Alemania (250.000), Francia (76.000), Italia (73.000), Suecia (40.000) y el Reino Unido (35.000).

AÑO	TOTALES	E. REFUG.	E. PROT. S.	R.H.	DENEG.	T. PROT.
2015.	592.845	37,90%	9,4%	3,8%	48,8%	51,2%
2014.	359.795	24,96%	15,51%	4,7%	54,76%	45,24%
2013.	326.310	15,17%	13,95%	5,41%	65,45%	34,55%
2012.	268.495	10,39%	19,39%	2,38%	63,28%	36,72%

Desde el año 2012 ha aumentado un 15% el porcentaje de personas que han obtenido alguna de las formas de protección internacional en la UE. En 2015 han obtenido protección un 6% más de personas que en 2014. Los países que mayor porcentaje de resoluciones que conceden alguna de las formas de Protección Internacional han sido Bulgaria, con un 90% de resoluciones favorables, Malta (84%), Dinamarca (81%), Holanda (80% y Chipre (78%).

En lo que respecta al porcentaje de Estatutos de Refugiado concedidos ha aumentado un 27% desde el año 2012 y un 13% respecto al año 2014.

Los países que más porcentaje de **Estatutos de Refugiado** concedieron a los solicitantes han sido, Bulgaria con un 78% de resoluciones favorables, Dinamarca (62%), Austria (60%), Noruega (58%) y Alemania (57%).

En lo referente al porcentaje de **Estatutos de Protección Subsidiaria** concedidos se ha visto reducido en un 10% respecto a 2012 y un 6% respecto a 2014. Los países que más porcentaje de Estatutos de Protección Subsidiaria concedieron a los solicitantes han sido, Chipre con un 69% de resoluciones favorables, Malta (61%), Holanda (46%), Portugal (43%) y Suecia (41%).

En lo relativo a las solicitudes de asilo denegadas se ha reducido su porcentaje un 15% respecto al año 2012 y un 6% respecto al año 2014. Los países con mayores porcentajes de resoluciones denegatorias han sido Lituania con un 85%, Hungría (84%), Polonia (82), Croacia (78%) y Luxemburgo (76%).

1.3.2. Rutas migratorias.

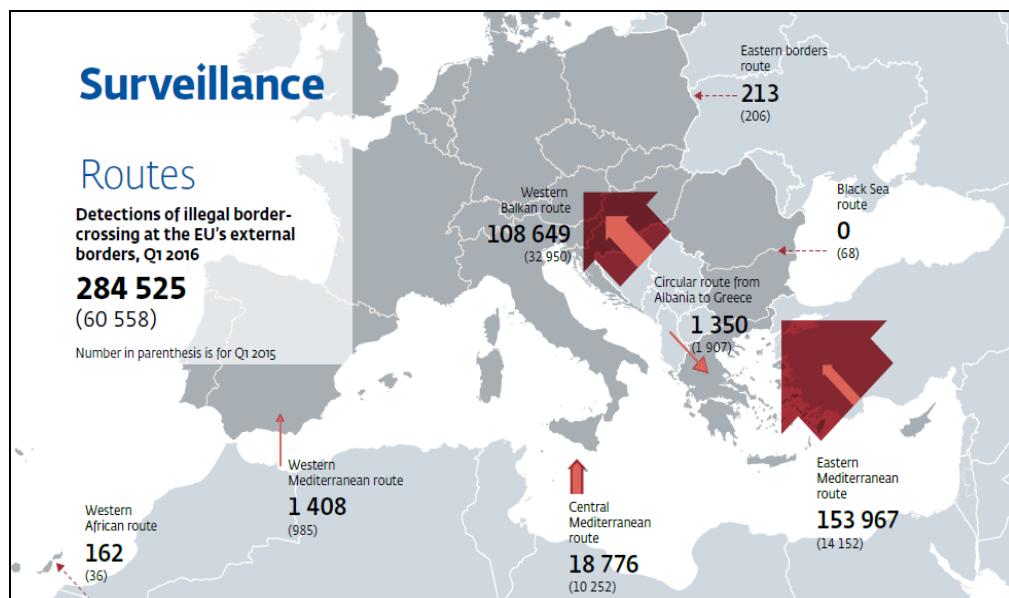
Durante los últimos meses se ha observado un cambio de tendencia en las rutas migratorias hacia Europa. Mientras que en los tres primeros meses de 2016 la ruta predominante era la que une Turquía con Grecia, a partir del segundo trimestre del año se observa una brusca disminución en esta ruta y un consiguiente aumento en la ruta entre Libia e Italia. Según Frontex, durante el periodo

comprendido entre enero y marzo de 2016 se produjo un incremento del 370% en la entrada de personas migrantes y refugiadas en la Unión Europea, comparado con el mismo periodo de 2015.

Con un total de 284.525 de llegadas en el primer trimestre de 2016, los estados miembros de la UE reportaron un número record durante los tres primeros meses del año desde que se comenzaron a recoger datos a nivel europeo en el año 2007.

No obstante, es necesario destacar que el nivel de llegadas a la UE alcanzó su pico máximo durante el último trimestre de 2015.

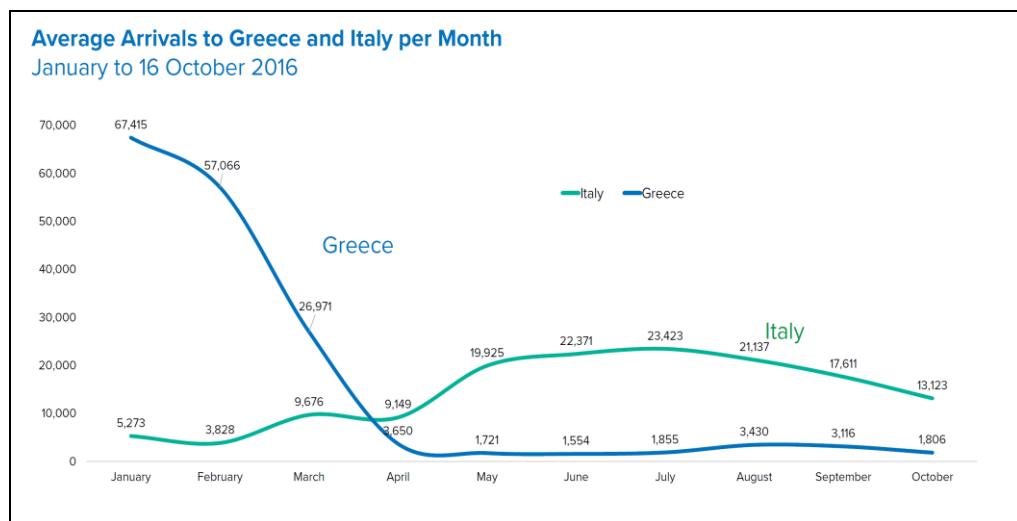
Llegadas por ruta durante el primer trimestre de 2016.



Fuente: Frontex.

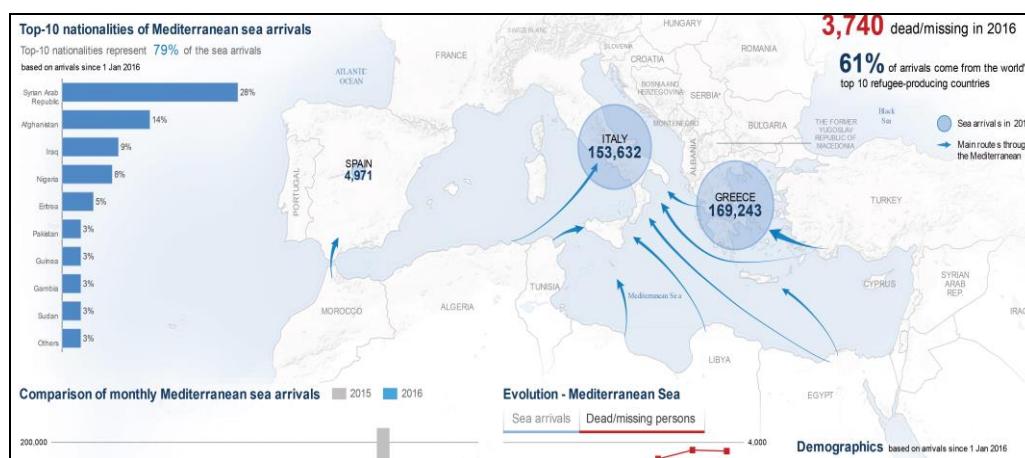
Descenso de las llegadas a la ruta migratoria Este entre Turquía y Grecia:

Resulta significativo el descenso de llegadas de personas migrantes a la ruta Este del Egeo. Durante los últimos meses, las llegadas por esta ruta han bajado considerablemente si se compara con el primer trimestre de 2016 y con el último trimestre del año 2015. El cierre de esta ruta en marzo de 2016, el acuerdo entre la UE y Turquía y la cada vez mayor dificultad de tránsito en los Balcanes para las personas migrantes y refugiadas han provocado que los niveles de llegadas hayan descendido considerablemente.



Antes del cierre de la ruta de los Balcanes en el mes de marzo de 2016, la mayor parte de personas refugiadas y migrantes que llegaban a Grecia o Bulgaria continuaron su trayecto a través de los países balcánicos hacia el Norte y el Oeste de Europa. Tras el cierre de esta ruta, miles de personas refugiadas quedaron atrapadas en Grecia.

Llegadas por costa al Mediterráneo en 2016.



Fuente: ACNUR

Rutas Migratorias y países de procedencia

Durante el año 2016, un 28% de las personas llegadas a costas europeas procedían de Siria. Afganistán e Irak son los países que siguen con un 14% y un 9% de las personas llegadas por costas. Nigeria, Eritrea o Pakistán fueron otros países de origen de las personas migrantes y refugiadas.

Es importante destacar que el 61% de las personas llegadas al Mediterráneo proceden de uno de los 10 mayores países que generan refugiados en el mundo. Además, un 28% son menores y un 18% mujeres.

Por último, cabe destacar la trágica cifra de personas migrantes y refugiadas que han perdido la vida en el Mediterráneo en 2016, que ya casi alcanza los 4.000 fallecimientos.

1.3.3 Respuesta europea a la crisis humanitaria. Propuestas y decisiones de la Unión Europea y su aplicación.

En mayo de 2015 la Comisión Europea presentó una Agenda Europea de Migración en la que se incluyeron los ejes de trabajo y las medidas a llevar a fin de responder a la situación de crisis humanitaria en el Mediterráneo, así como los pasos que deben darse en los próximos años para gestionar mejor la migración en todos sus aspectos.

Entre las medidas inmediatas se incluyen las siguientes:

- Triplicar las capacidades y los activos para las operaciones conjuntas de Frontex (Tritón y Poseidón) en 2015 y 2016.
- Mecanismo de distribución temporal para las personas en clara situación de necesidad de protección internacional dentro de la UE. En el marco de este Programa, los estados miembros adoptaron el compromiso de reubicar a 160.000 personas en necesidad de protección dentro de la Unión Europea (Grecia e Italia) en dos años.
- Programa de reasentamiento en toda la UE para ofrecer 20 000 plazas distribuidas en todos los Estados miembros para las personas desplazadas en clara necesidad de protección internacional.
- Operación en el Mediterráneo para desmantelar las redes de traficantes y combatir el tráfico de personas.

Entre las medidas para gestionar la migración en los próximos años se incluyen las siguientes:

- La reducción de los incentivos para la migración irregular, en particular a través de funcionarios europeos de enlace en materia de migración a las Delegaciones de la UE en terceros países clave; modificando la base jurídica de Frontex, a fin de reforzar su papel en materia de retorno; un nuevo plan de acción para transformar el tráfico de personas en una actividad delictiva de alto riesgo, y abordando las causas profundas mediante la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria.
- Gestión de las fronteras: salvar vidas y asegurar las fronteras exteriores, en particular fortaleciendo el papel y la capacidad de Frontex; ayudando a reforzar la capacidad

de los terceros países para gestionar sus fronteras; poniendo en común determinadas funciones de vigilancia costera a escala de la UE.

- -La obligación de Europa de ofrecer protección a través de un buen sistema común de asilo: La prioridad es garantizar una aplicación plena y coherente del Sistema Europeo Común de Asilo.
- Una nueva política en materia de inmigración legal: La atención se centra en el mantenimiento de una Europa en declive demográfico como destino atractivo para los inmigrantes, en particular modernizando y actualizando el sistema de tarjeta azul, dirigido a un colectivo concreto de migrantes con alta cualificación o que ocupen puestos de alta cualificación; revisando las prioridades de nuestras políticas de integración; y aprovechando al máximo los beneficios de la política de migración para las personas y para los países de origen.

Respecto a la aplicación y balance de resultados, desde mayo de 2015 hasta la fecha los resultados de las medidas llevadas a cabo por la UE y los estados miembros en el marco de la nueva Agenda de migraciones no se han traducido en un descenso en el número de muertes y una mayor protección y respeto a los derechos de las personas refugiadas.

A fecha de noviembre de 2016 han fallecido más de 3940 personas en el mar Mediterráneo superando ya la cifra de 3702 fallecidos en el año 2015¹. Esto se debe a que el enfoque puramente de seguridad de las medidas llevadas a cabo por la UE y sus estados miembros que se han centrado en el control y refuerzo de fronteras por encima del respeto a los derechos humanos y el derecho de asilo.

Ejemplo de estas medidas ha sido el refuerzo de fronteras a través de la construcción de vallas, la creación de la Agencia Europea de Fronteras y la estrategia de cooperación con los países de origen, de tránsito y de destino centrada en la firma de acuerdos para el control migratorio como el firmado entre la Unión Europea y Turquía que choca frontalmente con lo establecido en la normativa europea en materia de asilo. También se ha empezado a trabajar con Níger, Nigeria, Senegal, Mali y Etiopía desde un enfoque de cooperación al desarrollo condicionada al control migratorio. Esto hace que miles de personas que tienen la necesidad de obtener protección internacional queden bloqueadas en países donde no se garantizan los derechos humanos sin acceso a vías legales y seguras para obtener protección.

La inexistencia de vías legales y seguras para obtener protección hace que las personas refugiadas utilicen cada vez rutas más peligrosas para llegar a Europa. A ello se une los insuficientes recursos para el rescate en mar que en muchos casos está siendo asumido por organizaciones no gubernamentales.

En lo que se refiere al cumplimiento de compromisos, los Estados Europeos, entre ellos España, han actuado con lentitud y de forma descoordinada. Hasta la fecha, según el Décimo

¹ <https://www.iom.int/es>

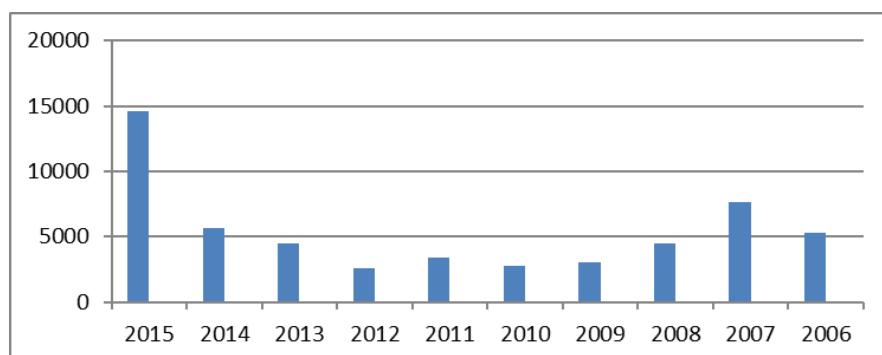
Informe de la Comisión sobre Reubicación y Reasentamiento, han sido reubicadas 13.546 (9.610 desde Grecia y 3.936 desde Italia) de las 160.000 comprometidas en toda la Unión Europea y 14.422 reasentadas de las más de 20.000 comprometidas. En el caso de España, de las cerca de 16.000 personas reubicadas comprometidas solamente se ha acogido a 878, de los que 270 han llegado a España en los primeros tres meses de 2017 y a 289 reasentadas de las 1449 comprometidas. La lentitud en el cumplimiento de estos compromisos está dejando miles de personas refugiadas en una situación grave de indefensión y desprotección.

Finalmente, en lo que se refiere al Sistema Europeo común de asilo los avances son lentos e ineficaces. La Unión Europea lleva desde 1999 trabajando para armonizar y homogenizar el derecho de asilo en la Unión Europea y siguen existiendo disparidades cada vez más patentes en el reconocimiento de protección y en las condiciones de acogida entre los estados. Actualmente nos enfrentamos con una reforma del paquete normativo que presenta importantes retos.

1.4. La protección internacional en España.

1.4.1. Cifras y antecedentes.

Durante el año 2.015, 14.887 personas formalizaron una solicitud de Protección Internacional en España, la cifra más alta registrada hasta la fecha y que supuso un incremento del 150% con respecto al año anterior. Únicamente durante el conflicto de los Balcanes la cifra de solicitantes superó las 11.000 personas. Este significativo aumento se ha debido al incremento de solicitudes presentadas por personas procedentes de Siria (5.722 frente a las 1.679 presentadas en 2.014) y de Ucrania (3.420 frente a 946 presentadas en 2.014).



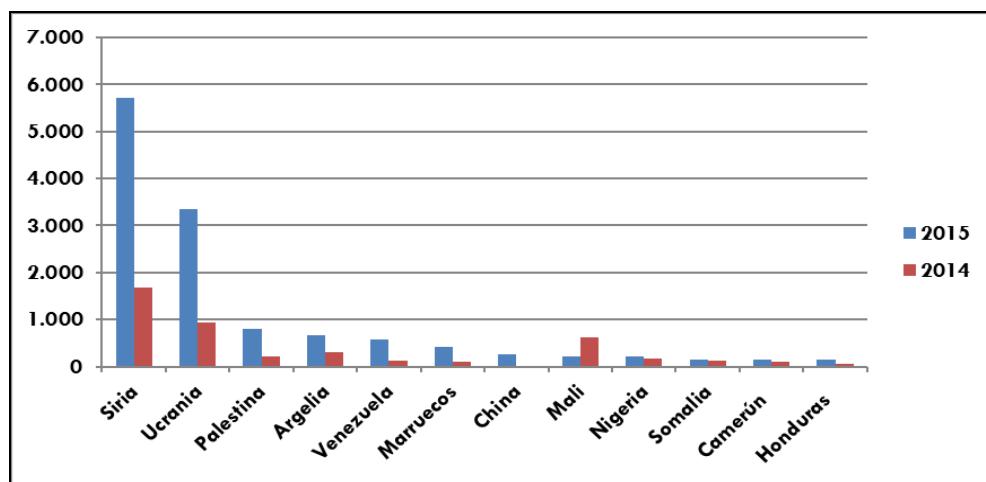
La mayor parte de las solicitudes de ciudadanos sirios se presentaron en el puesto fronterizo de Beni Enzar, en el cual se habilitaron dependencias para poder formalizar solicitudes de Protección Internacional en marzo de 2.015. El perfil más habitual de estos solicitantes eran familias enteras con hijos a su cargo a diferencia del año anterior donde principalmente formalizaron su solicitud jóvenes varones que viajaban solos.

Ucrania es el segundo país cuyos nacionales presentaron un mayor número de solicitudes. Durante el año 2015 al perfil de familias completas con hijos se unió las solicitudes presentadas por jóvenes que habían abandonado el país por el temor a ser reclutados.

Palestina fue el tercer país de origen de los solicitantes de Protección Internacional con 809 solicitudes frente a las 209 presentadas en 2.014. Este aumento significativo del número de solicitantes se debe a que muchos de ellos son refugiados palestinos que vivían en Siria y que han tenido que abandonar este país a consecuencia del conflicto.

Argelia fue el cuarto país con 675 solicitudes y también sufrió un importante aumento de solicitudes frente a las 309 presentadas por sus nacionales en el año 2.014.

El quinto lugar fue para Venezuela con 596 solicitudes, un notable incremento respecto a las 124 de 2.014 y a las 35 de 2.013.



En lo que respecta a los diez primeros meses de 2.016, se mantiene la tendencia alcista en los que se refiere al número de solicitudes formalizadas si bien con cierto ralentizamiento en los últimos meses: así en el primer semestre se contabilizaron un total de 6.930 frente a las 6.655 presentadas en el mismo periodo de 2.015, y en octubre de 2016, se habían presentado 12.260 solicitudes.

Donde se ha producido importantes cambios es en los principales países cuyos nacionales han formalizado solicitudes de Protección Internacional. Venezuela pasa a ser la principal nacionalidad entre los solicitantes de protección internacional, con 2.740 peticiones, llegando casi a cuadriplicar las solicitudes de 2015. Siria, a pesar de la magnitud del conflicto que sufre, pasa a ser el segundo país de origen de los solicitantes con 2.375 solicitudes, incluyendo las personas que han llegado a España en el marco de procedimientos de reubicación desde otros países de la Unión Europea.

Ucrania mantiene un número elevado de peticiones, consolidando el aumento de las peticiones de nacionales ucranianos que ya se produjo en 2015 y se sitúa como tercer país de origen de los solicitantes de protección internacional, con 2.160 solicitudes. Argelia, que sigue registrando un aumento de solicitudes, con 540 solicitudes y Palestina con 315 solicitudes siguen estando entre los siete primeros países de origen. Se ha producido un notable incremento de solicitudes presentadas por nacionales de Colombia 430, que aumenta en número de solicitudes hasta el quinto puesto, El Salvador 315 y Honduras 290 que entran entre los diez primeros países cuyos nacionales han presentado mayor número de solicitudes.

COMPARATIVA DE LAS SOLICITUDES PRESENTADAS EN ESPAÑA PERIODO ENERO-OCTUBRE.

PAÍS	2016	PAÍS	2015	PAÍS	2014
Venezuela	2.740	Siria	4.950	Siria	970
Siria	2.375	Ucrania	2.575	Ucrania	660
Ucrania	2.160	Palestina	635	Mali	540
Argelia	540	Argelia	465	Argelia	255
Colombia	430	Venezuela	330	Palestina	160
El Salvador	315	Marruecos	310	Nigeria	130
Palestina	315	República Dominicana	260	Pakistán	125
Honduras	290	China	210	Venezuela	10
Marruecos	280	Mali	200	Irak	95
Nigeria	210	Nigeria	160	Afganistán	90

COMPARATIVA RESOLUCIONES 2015-2011.

AÑO	TOTALES	E. REFUG.	E. PROT. S.	R. H.	DENEG.	T. PROT.
2015.	3.240	220	800	0	2.220	31,48%
2014.	3.620	385	1200	0	2035	44 %
2013.	2365	205	325	5	1835	22,61 %
2012.	2202	220	298	13	1680	23,79 %
2011.	3141	326	670	18	1979	32,99 %

2010.	2840	260	565	20	1995	29,75 %
2009.	2795	179	162	8	2446	12,84 %
2008.	2656	151	110	16	2379	10,42 %

En lo que respecta al número de solicitudes resueltas durante el año 2.015 hay que destacar que a pesar del notable aumento de solicitudes que se han producido, se han resuelto menos solicitudes que durante el año 2014, 3.240 y 3.620 solicitudes respectivamente.

Esta reducción se ha producido también en lo que respecta al número de Estatutos de Refugiado concedidos que han pasado de los 385 en el año 2.014 a los 220 concedidos en 2.015. En el caso de la concesión de Estatutos de Protección Subsidiaria se ha pasado de los 1.200 concedidos en el año 2.014 a 800 concesiones en 2.015. Esta reducción se ha producido también en los porcentajes totales de Protección que han pasado del 44% en 2014 al 31,48% en 2015. Si en el año 2.014 por primera vez España se colocó a niveles europeos en lo que a porcentaje totales de concesión de alguna de las formas de Protección Internacional este año se ha producido un notable retroceso colocándose a 20 puntos por debajo, un 51% en la UE y un 31% en España.

A lo largo del segundo semestre de 2016 se detectó un aumento del número de expedientes elevados a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, cuya repercusión en cifras de concesiones de alguna forma de protección aún no puede ser analizada en profundidad al no disponerse de datos oficiales.

En lo que respecta a la publicidad de datos relativos a la Protección Internacional en España, sigue habiendo un notable problema para contar con datos actualizados, los últimos publicados por el Ministerio del Interior corresponden al año 2014. Este hecho supone una notable dificultad a la hora de poder realizar un análisis en profundidad sobre la situación de la Protección Internacional en España.

Sigue resultando llamativo el bajo número de menores no acompañados que solicitan protección internacional en España, en 2015 fueron 26. De ellos, 14 menores eran sirios, 5 afganos y tan sólo cuatro de distintos países africanos, dos palestinos y un pakistaní.

Si bien el número es más alto que en 2014, cuando solicitaron protección 15 menores no acompañados, el aumento no se corresponde con el incremento que experimentó en el 2015 el número de solicitudes de protección internacional en España en general.

2.010	2.011	2.012	2.013	2.014	2015
PALESTINA	PALESTINA	PALESTINA	PALESTINA	SIRIA	PAKISTÁN
PAKISTÁN	CUBA	PAKISTÁN	PAKISTÁN	PALESTINA	AFGANISTAN
COLOMBIA	COLOMBIA	COLOMBIA	IRÁN	PAKISTÁN	PALESTINA

Principales países cuyos nacionales han obtenido el Estatuto de Refugiado.

2.010	2.011	2.012	2.013	2.014	2.015
CUBA	CUBA	C. MARFIL	SIRIA	SIRIA	SIRIA
SOMALIA	SOMALIA	SOMALIA	SOMALIA	SOMALIA	SOMALIA
C. MARFIL	C. MARFIL	SUDÁN	AFGANISTÁN	PALESTINA	AFGANISTÁN

Principales países cuyos nacionales han obtenido el Estatuto de Protección Subsidiaria.

1.4.2 Deficiencias detectadas en el procedimiento.

La disposición adicional tercera de la Ley 12/2.009 otorgaba al Gobierno un plazo de seis meses para dictar cuantas disposiciones reglamentarias exigiera el desarrollo de la Ley. Este mandato no suponía una mera reforma del R.D. 203/1.995 sino la necesidad de elaborar un nuevo Reglamento de desarrollo ya que Ley 12/2.009 introduce novedades sustanciales en el procedimiento de protección internacional cuya aplicación se deja expresamente para un posterior desarrollo reglamentario.

Uno de los supuestos que está pendiente de desarrollo reglamentario es la posibilidad de solicitar Protección Internacional en Embajadas y Consulados. El artículo 38 de la Ley 12/2.009 establece que los Embajadores de España podrán promover el traslado del solicitante de asilo a España para hacer posible la presentación de la solicitud de protección internacional. Sin embargo, el texto legal no regula de forma expresa las condiciones de acceso a las Embajadas y Consulados de los solicitantes, así como el procedimiento para evaluar las necesidades de traslado a España de los mismos, estableciendo que se determinarán en un posterior desarrollo reglamentario. Para que esta figura sea efectiva es necesario que el Reglamento desarrolle las condiciones de acceso y el procedimiento para evaluar las necesidades de traslado máxime teniendo en cuenta las crecientes dificultades que encuentran los solicitantes de protección internacional para llegar a España y tener acceso al procedimiento.

Otro de los supuestos que está pendiente de desarrollo reglamentario es el recogido en el artículo 41 de la Ley que establece que las personas refugiadas y beneficiarias de protección subsidiaria podrán optar por reagrupar a los familiares recogidos en el artículo 40 sin solicitar la extensión del estatuto de que disfruten, estableciendo que este procedimiento será preceptivo cuando los beneficiarios sean de nacionalidad distinta a la persona refugiada o beneficiaria de protección subsidiaria. La falta de desarrollo reglamentario está produciendo problemas para su aplicación, situación especialmente grave en el caso de los refugiados y beneficiarios de protección internacional cuyos familiares poseen distinta nacionalidad. Lo mismo ocurre para aquellos que han contraído matrimonio con posterioridad a su solicitud de protección.

También se encuentra pendiente de desarrollo reglamentario la valoración que se realizará dentro del procedimiento de concesión de la protección internacional de la situación específica de solicitantes o beneficiarios de protección internacional en situación de vulnerabilidad tales como menores, menores no acompañados, personas con discapacidad, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con menores de edad, personas que hayan padecido

torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica o física o sexual y víctimas de trata de seres humanos.

Dada su situación de especial vulnerabilidad es necesario que el reglamento determine qué medidas será necesario tomar para que pueda tener un tratamiento diferenciado que permita una adecuada valoración de su solicitud.

Se siguen produciendo demoras importantes en el otorgamiento de citas para formalizar las solicitudes de protección internacional en función de los territorios. Este hecho está afectando especialmente al proceso de integración de los solicitantes ya que las demoras en la formalización de la solicitud suponen un retraso en la incorporación del solicitante al mercado laboral ya que la autorización de trabajo se concede a los seis meses de la formalización de la solicitud. Este hecho está motivando que un importante número de solicitantes estén pasando a la segunda fase del procedimiento de acogida sin tener autorización de trabajo.

Tampoco está homogeneizado el documentar la gestión de solicitud de cita para formalizar la petición, lo que genera diferencias entre provincias en el acceso al sistema de acogida.

En lo relativo a la admisión a trámite de la solicitud tampoco existe un plazo unificado en todo el territorio, a pesar de que siempre depende de la confirmación de la OAR. El retraso en la admisión a trámite de la solicitud motiva retrasos en la expedición de la tarjeta acreditativa de la condición de solicitante de protección que produce trastornos en determinados trámites administrativos que tiene que realizar los solicitantes relacionados con el acceso a la sanidad, a la educación y a otros servicios derivados del empadronamiento.

Hay que destacar a su vez que el retraso en el estudio de las solicitudes de protección internacional por parte de la Oficina de Asilo y Refugio con paralización de expedientes de Venezuela, e importantes retrasos en casos de Nigeria, Guinea Ecuatorial, Bangladesh, Egipto, Mali, RD Congo, Camerún, República Centroafricana, Yemen, Colombia, Cuba, El Salvador, Honduras y, en general, de todos aquellos países de los que hay menor número de solicitantes.

En el segundo trimestre del año 2.016 se empieza a avanzar en la resolución de expedientes procedentes de Mali y de Ucrania, y en el estudio de expedientes pendientes del año 2014, pero el impulso principal se lleva a cabo con los expedientes procedentes en su mayoría de Siria.

Persiste el hecho de no poder acceder a los listados de los expedientes que son elevados mensualmente a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, lo que dificulta la información y coordinación con todos los agentes que intervienen en el procedimiento administrativo, dado que no existe trámite de audiencia al interesado en este sentido. Esta circunstancia genera para el interesado una situación de indefensión dado que no puede desvirtuar en la fase administrativa los argumentos de la instrucción.

En esta misma línea, a pesar de lo establecido en el artículo 18.1e) que lista entre los derechos de los solicitantes a conocer el contenido del expediente en cualquier momento, el acceso al expediente suele ser complicado en la práctica, tanto para los propios solicitantes como para sus defensores legales.

En el mes de junio El Defensor del Pueblo presentó en el Congreso de los Diputados el informe **“El asilo en España: La protección internacional y los recursos del sistema de acogida”**, que analiza la situación del sistema de asilo española y aporta un total de 26 recomendaciones para mejorar el sistema de acogida e integración de quienes buscan refugio en España.

El Defensor del Pueblo² ha considerado oportuno revisar las condiciones y circunstancias previstas en la ley reguladora del derecho de asilo y protección subsidiaria, de octubre de 2009, para conceder protección y procurar la integración de los refugiados. Esta es la finalidad del presente estudio.”

Detenidamente se analizan cuestiones que afectan al procedimiento tales como la importancia de las entrevistas iniciales, que habrían de brindar la oportunidad justa y efectiva de presentar los motivos de solicitud, prestando atención a la perspectiva de género, la adecuada formación a los entrevistadores que facilite el desarrollo de la entrevista de la forma más óptima y la necesidad de contar con intérpretes adecuadamente formados.

Sigue siendo preocupante la situación de Ceuta y Melilla en lo que respecta al acceso al procedimiento y a la libertad de circulación desde estos enclaves al resto del territorio nacional.

En lo que respecta a la instrucción del procedimiento, el Informe del Defensor del Pueblo destaca la necesidad de fijar buenas prácticas en el análisis de la credibilidad de las solicitudes, elemento clave en todos los casos y especialmente en las que se aducen motivos de género o LGTB. Así como un estudio individualizado que derive en una resolución suficientemente motivada y sin contener fórmulas preestablecidas. Llama a aplicar las Sentencias del Tribunal Supremo que han reconocido estatutos de refugiados a ciudadanos sirios, señalando que la existencia de un conflicto no determina que no puedan darse situaciones de persecuciones individualizadas.

Entre sus recomendaciones el Defensor del Pueblo insta a:

1. Incorporar al ordenamiento jurídico las directivas que conforman el sistema europeo común de asilo (sobre procedimientos, acogida y definición) pendientes total o parcialmente de transposición y elaborar con carácter urgente el Reglamento de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.
2. Modificar la Ley 12/2009, de 30 de octubre, a fin de introducir la posibilidad de presentar demandas de protección internacional en las representaciones en el exterior. Si ello no fuera posible, introducir con carácter urgente un visado humanitario que permita el acceso del potencial solicitante al territorio nacional para pedir asilo en territorio.
3. Modificar la Ley 12/2009, de 30 de octubre, a fin de introducir un procedimiento que permita tramitar de forma rápida la extensión familiar del asilo en aquellos casos en los que los familiares del solicitante se encuentren en situaciones de riesgo.
4. Informar del derecho a la asistencia jurídica gratuita al solicitante en las citas telefónicas y trasladarle las actuaciones a seguir para recibir el asesoramiento solicitado.

² <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/estudio-sobre-el-asilo...>

5. Elaborar un manual de buenas prácticas dirigido a los instructores que permita mejorar las técnicas de entrevista, análisis de credibilidad, cuestiones de género y derechos humanos.
6. Incorporar personal a la plantilla de la Oficina de Asilo y Refugio para ocupar puestos de intérpretes con la cualificación necesaria.
7. No paralizar la tramitación de las solicitudes de protección internacional durante un tiempo indefinido o en función de la evolución del conflicto del país del solicitante. En todo caso, ajustar la actuación administrativa a lo previsto en el artículo 31, apartado 5 de la Directiva 2013/32/UE, de 26 de junio.
8. Conceder a los menores de edad la misma protección que al progenitor solicitante, aunque no conste la conformidad del otro progenitor por no estar localizable, o cuando la madre haya obtenido protección por violencia de género. Si el progenitor ausente presentara su disconformidad, se podrá evaluar si procede o no cancelar la protección.
9. Elaborar un protocolo de actuación para las situaciones de bloqueo psicológico que pueda sufrir el solicitante de protección durante la entrevista como consecuencia de la rememoración del relato.
10. Dejar constancia de los motivos por los que se resuelve denegar la solicitud, cuando el ACNUR es favorable a su admisión, reflejando su posición en la resolución que se notifique al solicitante.
11. Agilizar la notificación de las resoluciones y remitir por vía telemática el resultado del expediente a la dirección de los centros de acogida, con el objetivo de facilitar la gestión y la convivencia en el centro.
12. Reflejar en las actas de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio el sentido de la posición del ACNUR y convocar a este siempre que el examen de la solicitud corresponda a España. Mejorar la información que se entrega a los demandantes de asilo, adaptándola a personas con bajo nivel de formación e introducir una perspectiva de género.
13. Renovar el sistema informático de la Oficina de Asilo y Refugio para mejorar la gestión y publicación de las estadísticas sobre protección internacional. Diferenciar los datos sobre género o pertenencia a colectivos vulnerables e incluir los tiempos medios de resolución de los expedientes.
14. Agilizar la ejecución de los traslados a España de solicitantes de protección internacional en el marco del proceso de reubicación y de los refugiados incluidos en el programa de reasentamiento.
15. Clarificar la compatibilidad de los procedimientos de asilo con los regulados por la ley de extranjería, en particular con los relativos a menores y trata de seres humanos.
16. Elaborar un protocolo en coordinación con el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, para los casos de recepción y traslado de solicitantes de asilo, en aplicación del Reglamento de Dublín.

1.4.3.- Conclusiones y recomendaciones

- Establecer las medidas necesarias para garantizar el respeto de los derechos humanos en el control de fronteras e impedir la pérdida de vidas humanas en las mismas, evitando la violencia y retirando las medidas y dispositivos que ponen en peligro la vida de las personas migrantes y refugiadas.

- Garantizar el acceso al procedimiento de protección internacional en todas las dependencias fronterizas y proporcionar una formación continuada adecuada a los/as agentes que intervienen en el mismo, a fin de asegurar la calidad del procedimiento y el asesoramiento legal en todos los casos.
- Dotar de mayores recursos personales a las dependencias que se encuentren más saturadas a fin de agilizar las solicitudes de protección internacional, admisiones a trámite y gestiones de documentación.
- Garantizar que las dependencias fronterizas cumplen condiciones de habitabilidad e higiene (luz y ventilación natural, área residencial y destinada a otros usos...) y cuentan con los servicios básicos necesarios para las personas que se ven obligadas a permanecer allí.
- Garantizar que todos los solicitantes que lo requieran son asistidos por intérpretes de su lengua materna adecuadamente capacitados para intervenir en el procedimiento de protección internacional.
- Asegurar una evaluación imparcial de las solicitudes de protección internacional a partir de la información sobre el país de origen (COI), asegurando que las resoluciones contengan una referencia a la información utilizada y las fuentes consultadas, así como una motivación detallada e individualizada en relación con las causas y los criterios que las determinan. La motivación de las resoluciones desfavorables ha mejorado, sin embargo, en los casos en los que se decide otorgar un tipo de protección internacional no se motiva adecuadamente la decisión de, por ejemplo, no conceder estatuto de refugiado frente a la protección subsidiaria.
- Garantizar que el test de nacionalidad sea acorde con las circunstancias personales del interesado en aquellos casos en que se emplee, teniendo en cuenta aspectos como su nivel cultural, su procedencia social o geográfica.
- Incrementar el número de las entrevistas a las personas solicitantes de protección internacional en la fase de elegibilidad. Entendemos que no es necesario que se realicen en todos los casos, pero existen determinados tipos de solicitudes en las que por sus características resultaría adecuado para su correcta instrucción que el instructor convoque al solicitante a una audiencia personal, especialmente en aquellos casos en los que se dan situaciones de especial vulnerabilidad o que los motivos de persecución no puedan ser acreditados documentalmente. Por esta razón y al menos hasta que un desarrollo reglamentario establezca los términos en los que se desarrollará esta entrevista, sería necesario que se notificase al interesado si se va a realizar una nueva audiencia y los motivos que determinan que se realice o no la misma.
- Concluir la instrucción de los expedientes que sufren reiterados retrasos de manera injustificada, como es el caso de Ucrania, Malí u otros países.
- Aplicar la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de solicitudes de protección internacional en puestos fronterizos y CIE, que insta a la OAR a realizar “una aplicación prudente y restrictiva” de la denegación por sus graves consecuencias para la persona interesada. A pesar de la jurisprudencia existente en la materia, se continúa denegando en frontera un porcentaje importante de solicitudes de protección internacional.

- Mantener el reciente y positivo avance en el reconocimiento de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual como causa de persecución de género y motivo de concesión de asilo. La trata con fines de explotación sexual es una forma de esclavitud moderna y la expresión más grave de la mercantilización de los cuerpos.
- Impulsar el análisis del reconocimiento de las víctimas de trata con fines de explotación laboral como grupo social determinado que pudiera dar lugar, en aquellos casos en que se encuentren indicios fundados de necesidad de protección internacional, a la concesión de la protección solicitada. Al igual que en el caso de la trata con fines de explotación sexual, las víctimas de trata con fines de explotación laboral sufren graves vulneraciones de sus derechos humanos que podrían requerir protección internacional.
- Garantizar que ninguna persona solicitante de protección internacional sea devuelta, en aplicación del Reglamento de Dublín, a países que no garanticen un sistema de protección y acogida justo y eficaz.
- La existencia de vínculos familiares debe ser especialmente valorada en estos procedimientos para decidir la toma a cargo de solicitudes, incluyendo la aplicación de la cláusula de discrecionalidad del artículo 17 del Reglamento que permite examinar una solicitud de protección a un Estado miembro aunque no le correspondiera según los criterios establecidos en el propio Reglamento.
- La aprobación del Reglamento de Asilo con la consideración de las aportaciones ya realizadas por las organizaciones no gubernamentales especializadas. La demora en la aprobación del Reglamento, que ya alcanza los siete años está vulnerando el acceso a derechos de vital importancia para los beneficiarios de protección internacional, como son la reagrupación familiar, las ya citadas solicitudes formuladas en misiones diplomáticas, la aplicación de los plazos en el procedimiento en frontera y en los CIE o los criterios en relación con las razones humanitarias. También es preciso subsanar la falta de desarrollo del artículo 46 de la Ley de Asilo respecto a las personas en situación de especial vulnerabilidad y la necesidad de un tratamiento diferenciado, a día de hoy inexistente.
- Garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por España en materia de reubicación y reasentamiento de solicitantes de protección internacional y refugiados con su inclusión plena en el sistema de acogida e integración.
- Mantener un diálogo constructivo con los agentes sociales y entidades especializadas en el ámbito de la protección internacional y la Delegación de ACNUR en España para consensuar la postura española en la tramitación de los reglamentos que configurarán el nuevo Sistema Europeo Común de Asilo. Consideramos imprescindible que a la hora de llevar a cabo una reforma tan amplia en el sistema de protección internacional se de voz a las preocupaciones de las entidades especializadas.
- Promover la aprobación de una Ley Integral contra la Trata que se desarrolle desde una perspectiva de defensa y respeto a los derechos humanos, solicitando que España cumpla

con su responsabilidad de protección a las víctimas, y se garantice una adecuada valoración de las circunstancias de la víctima de trata en relación a la necesidad de obtener la protección internacional.

- Garantizar la articulación de sistemas de acogida que aseguren a todas las personas solicitantes de asilo una vida digna, adecuándose a las cambiantes necesidades sociales y laborales de nuestro país, así como los medios oportunos para atender a personas en situación de especial vulnerabilidad o con necesidades especiales.
- Favorecer criterios flexibles para la concesión de las solicitudes de extensión familiar de la protección internacional obtenida por sus familiares para aquellas personas que huyen de situaciones de conflicto generalizado, como vía segura de acceso al sistema de protección internacional.
- Impulsar la aplicación del contenido del artículo 46.3 y 37.b) de la Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, y artículo 125 del Real Decreto 557/2011 por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 que prevén autorizar la permanencia, residencia o estancia en España cuando concurren razones humanitarias detectadas dentro del marco del procedimiento de determinación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes. Resulta llamativo que a lo largo de los últimos años no se estén detectando casos mercedores de este tipo de autorizaciones con las dramáticas situaciones de las que proceden muchos solicitantes.

Todas las medidas anteriores serían además congruentes con los compromisos internacionales de España en materia de derechos humanos, que establecen derechos universales e inalienables inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen étnico o nacional, color, religión, idioma o cualquier otra condición, e impone a los Estados la obligación y el deber de respetar, proteger e instaurar los citados derechos. Tales obligaciones están contenidas en los instrumentos internacionales de los que España es parte: la Declaración Universal de Derechos Humanos y los principales tratados internacionales de derechos humanos: Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Convención sobre los Derechos del Niño, Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, así como el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea, del Consejo de Europa, y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea

2. Aplicación de la normativa comunitaria durante los años 2015 -2016

En estos últimos años el Real Decreto ha sido modificado. A continuación, veremos un análisis de los cambios más relevantes y las dificultades que hemos venido experimentando en su aplicación.

- Real Decreto 987/2015, de 30 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

Si bien hasta ahora el régimen comunitario no ha presentado grandes dificultades, no podemos dejar de mencionar que al igual que en todos los trámites en materia de extranjería, se vienen experimentando a lo largo de este año un retraso y demora no sólo en las citas para la presentación, sino en las resoluciones y en la negativa de la administración a entregar el certificado de silencio administrativo positivo.

A partir de abril de 2012, la complejidad de la normativa comunitaria y aplicación del Real Decreto 240/2007 y la exigencia de nuevos requisitos económicos y médicos, han ocasionado problemas en las solicitudes de autorizaciones de residencia para los familiares y ciudadanos comunitarios. Principalmente la solicitud de medios económicos y seguro médico privado en algunos casos.

La crisis económica ha hecho que muchos ciudadanos españoles se encuentren en situación de desempleo y con ello la imposibilidad de poder regularizar a su familia, porque se encuentran con la denegación aun teniendo derecho a prestaciones. En muchos casos es el familiar no comunitario el que precisamente cuenta con una oferta de empleo y será quien se haga cargo de la familia, y no es tomado en cuenta pues seguimos encontrándonos con denegaciones por el mismo motivo.

En cuanto a las solicitudes de visado en los consulados, existe una gran discrecionalidad, principalmente con los descendientes mayores de 18, pues debido a que los envíos de dinero muchas veces son enviados a personas responsables de ellos y no a su nombre, nos encontramos con denegaciones por no acreditar la dependencia económica, cuando aún están en edades de estudio y acreditan dicha situación. Sin embargo, vemos la contradicción cuando hijos mayores de 25 años y con hijos en el país de origen obtienen el visado.

Con la retirada de la necesidad de visado de países como Perú y Colombia, los ciudadanos han tenido muchas dificultades, puesto que en sus países los consulados españoles les dicen que existe la exención de visados, pero una vez llegados a territorio español, estas solicitudes están siendo denegadas por carecer de medios económicos o seguro médico. Hemos visto dificultad a la hora de las pólizas de seguros privados cuando se trata de ascendentes por motivos de edad y en el caso particular del convenio sanitario, la Comunidad de Madrid pide un año de empadronamiento para poder hacerlo, lo que conlleva una dificultad añadida.

Estas situaciones llevan a que ya estando en territorio español no puedan regularizar su residencia y se encuentren en una situación de carencia, pues debemos recordar que al ser familiares directos de un ciudadano comunitario son inexpulsables.

- Con fecha 9 de noviembre de 2015 se ha publicado en el BOE nº 268 el Real Decreto 987/2015, de 30 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

El concepto de “familia extensa” y la necesidad de que los Estados miembros le faciliten la entrada, la libre circulación y la residencia en su territorio para facilitar el derecho a libre circulación de personas en la Unión Europea, ha sido afirmado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en dos sentencias del 5 de septiembre de 2012 en “el asunto Rahman” y del 8 de noviembre de 2012 en “el asunto Lida”.

En virtud de esta jurisprudencia de este Tribunal, la Comisión Europea ha requerido al Gobierno de España la modificación del Real Decreto aprobado en 2007, para incorporar la familia extensa a su ámbito subjetivo, requerimiento al que responde la modificación realizada por el Real Decreto.

El citado Real Decreto introduce un nuevo artículo 2.bis donde se amplían los supuestos de familiares o parejas de ciudadanos comunitarios que podrán solicitar un visado de familiar de comunitario.

A los familiares recogidos tradicionalmente en el Real Decreto (cónyuge; pareja con la que mantenga una unión análoga a la conyugal inscrita en un registro público establecido a esos efectos; descendientes y ascendientes directos del ciudadano y/o de su cónyuge o pareja registrada) se incorporan al ámbito subjetivo del Real Decreto de 2007 la denominada “familia extensa”. En este concepto se incluyen:

– Los familiares de un ciudadano de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo, distintos de los señalados anteriormente, que le acompañen o se reúnan con él y acrediten de forma fehaciente en el momento de la solicitud que se encuentran en alguna de las siguientes circunstancias:

1.- Que en el país de procedencia estén a su cargo o vivan con él.

2.- Que, por motivos graves de salud o de discapacidad, sea estrictamente necesario que el ciudadano de la Unión se haga cargo del cuidado personal del miembro de la familia.

– Por otro, la pareja de hecho de los ciudadanos de ambos ámbitos con la que mantenga una relación estable debidamente probada.

Desde el Foro creemos que no están suficientemente aclaradas cuales son las situaciones y la documentación válida en todos los consulados españoles.

Si bien ha sido posteriormente publicada una nota de información por algunos consulados en los que se especifica que se solicitará acreditar dicha dependencia o convivencia superior a 24 meses.

A lo largo de los últimos meses las demoras en los procesos tanto de solicitud como en las concesiones de las tarjetas de residencia de familiares, está perjudicando a la integración de estos en los estudios, ya que muchos son los centros educativos para mayores de 18 años que les están solicitando para poder acceder a ellos.

Por otro lado, también se están detectando un aumento en las denegaciones de solicitud de visados de turismo a los familiares de nacionales comunitarios por no quedar garantizado su retorno al país de origen, dificultando en muchos casos las relaciones familiares normalizadas.

3. La aplicación de las novedades normativas en materia de nacionalidad.

En los últimos años, el Informe anual del Foro ha venido prestando un especial interés a aquellas cuestiones relativas a la adquisición de la nacionalidad española, tanto en lo referido a las novedades normativas introducidas como a su práctica administrativa y a la gestión de los procedimientos.

El Informe del año 2015, además de abordar la situación de la gestión de los expedientes de solicitud de la nacionalidad por residencia, dedicó gran parte del correspondiente capítulo a analizar las iniciativas legales llevadas a cabo por el Gobierno para la mejora del procedimiento, valorando entonces su impacto inmediato y previendo el futuro.

Así, el Informe citado analizaba con detalle la Disposición final séptima referida al procedimiento para la obtención de la nacionalidad española por residencia de la Ley 19/2015, de 13 de julio, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil (BOE 167, de 14/07/2015), así como el Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, (BOE 267, de 07/11/2015) por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia.

En síntesis, el Informe 2015 ponía de manifiesto:

- Algunas dificultades de la inmediata puesta en marcha de la reforma: falta de medios técnicos por parte de la Administración para llevarla a cabo y falta de información sobre el nuevo procedimiento, tanto de los funcionarios como de los interesados.
- La situación mayoritaria del colectivo inmigrante, destinatario de la reforma, en la llamada “brecha digital”, como freno para el pretendido carácter electrónico del procedimiento (que provocaría, en conclusión, que durante un largo período de tiempo se siguieran presentando un número importante de solicitudes en soporte papel)
- El impacto económico que el nuevo procedimiento suponía para los interesados (pago de las tasas, de los precios de los exámenes y para el pago de minutas profesionales, en caso de acudir a sus servicios), que tendría como efecto que disminuyese notablemente el número de solicitudes presentadas y produciría una discriminación de hecho por razones económicas.
- Las dificultades que planteaba la fórmula contemplada para la acreditación del requisito de suficiente integración social³ (acreditación calificada de poco flexible y para la que se habían contemplado muy escasas exenciones).

Desde la emisión del Informe del Foro del año 2015, el nuevo régimen legal de la adquisición de la nacionalidad se ha visto completado por la aprobación de diversas Órdenes Ministeriales e

3

instrucciones entre las cuales destaca la de tramitación de los procedimientos de concesión de la nacionalidad española (Orden JUS/1625/2016, de 30 de septiembre. BOE 11 octubre 2016).⁴

La precitada Orden Ministerial de tramitación desarrolla el arriba citado Real Decreto 1004/2015, concretando aspectos de aplicación práctica del procedimiento previsto en el mismo. Entre dichos aspectos han de señalarse: en primer lugar, la enumeración in extenso de la documentación que ha de aportarse a la solicitud que se recoge en el Anexo de la Orden y cabe de calificar de muy completa. En segundo lugar, la aclaración que se hace de los supuestos en que los interesados, por falta de capacidad, tienen que ser representados legalmente o asistidos en la formulación de la solicitud, que en el Real Decreto resultaba especialmente confusa. En tercer lugar, el desarrollo pormenorizado de las pruebas del Instituto Cervantes en determinados supuestos (se prevé que el Instituto Cervantes lleve a cabo actuaciones especiales para la realización de las pruebas por personas con discapacidad). En cuarto y último lugar, y de forma destacable, se contempla la posibilidad de que el Ministerio de Justicia dispense de la realización de las pruebas de DELE y CCSE a quienes sean analfabetos o tengan dificultades de aprendizaje y a quienes hayan estado escolarizados en España y superado la educación secundaria obligatoria.

Sin embargo, respecto de esta dispensa, hasta la fecha no se ha llevado a cabo todavía su ejecución, pues no se han elaborado los formularios normalizados que deben cumplimentar los interesados que solicitan la dispensa, ni se han establecido los medios de prueba, ni se ha configurado la aplicación informática para la presentación por vía telemática de estas solicitudes.

Transcurrido más de un año desde la entrada en vigor del nuevo procedimiento, este Foro considera oportuno hacer en su Informe anual 2016 un balance de la situación en la que dicho procedimiento se encuentra valorando su impacto en el colectivo inmigrante y en qué medida tal reforma está dando los frutos pretendidos al emprenderse.

3.1 Datos estadísticos. Análisis y valoración.

El Foro ha recabado tanto de la Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil del Ministerio de Justicia, como del Instituto Cervantes (gestor y administrador de las pruebas DELE y CCSE) algunos datos que consideraba relevantes para objetivar el estado de la cuestión que se pretende abordar en este Capítulo.

Concretamente, a la mencionada Subdirección General le fueron solicitados los siguientes datos:

- Número total de solicitudes presentadas al amparo del nuevo procedimiento a fecha 31-12-16 desglosadas por provincias y comunidades de presentación y por nacionalidad de los solicitantes.

⁴ Además de la referida, Orden JUS/698/2016, de 4 de mayo, por la que se establecen los requisitos y condiciones para la suscripción de Convenios de habilitación para la presentación electrónica de solicitudes de nacionalidad española por residencia en representación de los interesados (BOE 12 mayo 2016) en el ámbito del Instituto Cervantes se han dictado determinadas normas de procedimiento para la realización de las pruebas DELE y CCSE (cfr. en la página WEB del Instituto Cervantes <https://exámenes.cervantes.es/es/presentacion/nacionalidad>).

- Desglose de las solicitudes presentadas en ese mismo período utilizando la Sede Electrónica del Ministerio de Justicia, los Registros Civiles u otros registros públicos.
- Número de solicitudes presentadas en sede electrónica utilizando la figura del representante voluntario.
- Número de las solicitudes tramitadas al amparo del nuevo procedimiento y estado de dicho trámite (las resueltas con indicación del número de concesiones y del de denegaciones)
- La Subdirección General de Nacionalidad y Estado Civil, en contestación a la petición hecha por el Foro ha remitido en dos momentos distintos los siguientes datos relevantes:

A fecha 31-10-16:

Total de solicitudes presentadas. 63.639, de las cuales:

-	Solicitudes presentadas en Sede Electrónica	18.662
-	Solicitudes presentadas en los Registros Civiles	42.564
-	Solicitudes presentadas en otros registros públicos	2.413

A fecha 31-12-16:

Total de solicitudes presentadas. 75.102, de las cuales:

- Solicitudes presentadas* en Sede Electrónica 19.902 (de las cuales 10.248, son de representantes voluntarios)
- Solicitudes presentadas "por otros medios"** 55.200

*Los datos son de "solicitudes creadas": ha de tenerse en cuenta que en sede electrónica se pueden crear solicitudes que luego no son registradas (disponiéndose de un determinado plazo para confirmar la solicitud creada, que si no lo es se procede a su anulación)

**No hay desglose entre Registros Civiles y otros registros públicos.

La Subdirección General tan sólo ha facilitado el desglose por nacionalidades y por provincias y CC.AA. de las solicitudes creadas en sede electrónica. Es destacable en este sentido que las provincias de Barcelona (7.303), Gerona (1.543), Tarragona (1.033), Valencia (1.083) y Madrid (3.083) son las únicas que superan el millar y que su suma concentra el 70,6 % del total de las solicitudes creadas.

Respecto al estado de tramitación de las solicitudes, la Subdirección General informa de que el año 2016 se han tramitado 126.385 expedientes de nacionalidad por residencia, de los cuales 106.699 han sido concesiones; 19.478 denegaciones; y 208 archivos. También señala la Subdirección General que la tramitación y resolución de los expedientes se realiza por orden de incoación, sin que se precise la fecha por la cual se van tramitando y resolviendo en la actualidad dichos expedientes.

En los comentarios que la precitada Subdirección General incluyó en el primer envío de datos, además de hacer constar que el número de solicitudes contabilizadas seguramente debía ser menor al de realmente presentadas como consecuencia del retardo a la hora de remitirse las solicitudes a dicha Subdirección General desde los Registros Civiles y desde los otros registros

públicos, se hacía mención al hecho de que el ritmo de recepción de solicitudes al inicio del procedimiento fue más lento –inferior a la media-, pero que “en los últimos meses esta cifra ha aumentado significativamente hasta alcanzar el ritmo habitual en los últimos años”.

No obstante, lo anterior, del análisis conjunto de los datos obtenidos y de su comparación con los datos de años anteriores, recogidos en el Informe Foro 2015, podemos deducir:

- Que ha disminuido considerablemente el número de las solicitudes presentadas:
Si hacemos la media mensual de las solicitudes presentadas al amparo de actual procedimiento la cifra resultante es: 5.180. Si consideramos que en el inicio del procedimiento pudo haber un retardo razonable en la presentación y tomamos como referencia las solicitudes presentadas en los dos últimos meses del año (que la propia Subdirección califica ya de “ritmo normal”) la cifra resultante es: 5.732.
Comparemos estas cifras con las resultantes de analizar el número de solicitudes presentadas en años precedentes: utilizaremos para ellos las cifras de los años 2013 y 2014 (144.613 y 145.588, respectivamente) y despreciaremos las del año 2015 por ser un año “irregular” –el año en que se aprobó la medida- y las de los años 2011 y 2012 (154.240 y 158.447, respectivamente), por estar más alejadas en el tiempo y porque parece que están dentro de otra dinámica: la media mensual resultante de solicitudes presentadas fue de 12.092 (más del doble de la media mensual actual).
- Que los interesados han utilizado masivamente para la presentación de sus solicitudes los Registros Civiles, frente a la escasa utilización de la sede electrónica del Ministerio de Justicia y de otros registros públicos: La sede electrónica ha sido utilizada por el 26,5 % de los solicitantes (detectándose una ligera tendencia a la baja, ya que con los datos facilitados el 31-10-16 el porcentaje alcanzaba el 29,3 % del total de solicitudes presentadas). De estas solicitudes, el 51,4 % las han presentado los profesionales habilitados; es decir el 13,6 % del total hasta la fecha de 31-12-16.

No tenemos datos desglosados de la presentación en Registros Civiles y otros registros públicos a fecha 31-12-16, pero sí a fecha 31-10-16 y éstos nos pueden dar una idea bastante exacta respecto a la proporción de uso de unos y otros: el 66,9 % del total de solicitudes presentadas en Registros Civiles frente al 3,8 % presentadas en otros registros públicos. Que en el caso de las solicitudes presentadas en sede electrónica el porcentaje de quienes han acudido a profesionales es muy alto. Como ya se ha señalado, el 51,4 % de las 19.902 presentadas (“creadas”, para ser exactos) hasta la fecha del 31-12-16.

Con relación a los datos facilitados a este Foro por el Instituto Cervantes respecto a las pruebas de la Prueba de Conocimientos Constitucionales y Socioculturales de España (CSSE) y Diplomas de Español como Lengua Extranjera (DELE) éstos han sido: Número de plazas ofertadas y su distribución por ciudades; número de candidatos inscritos y su distribución por ciudades; resultados de las pruebas (aptos, no aptos, no presentados y no calificados); y el desglose de los candidatos por nacionalidades.

De los datos facilitados por el Instituto Cervantes, podemos concluir:

En el caso de la prueba CCSE: que el número anual de convocatorias puede considerarse suficiente: diez convocatorias por año y con una buena correlación entre plazas ofertadas -133.984- e inscripciones realizadas -88.072-. Se han cubierto el 65,7% del total de dichas plazas ofertadas, sin notables excepciones en la distribución territorial de las mismas (a excepción de las detectadas en las ciudades de Burgos y Santiago de Compostela, en las cuales el número de candidatos supera al de las plazas ofertadas). El porcentaje de candidatos calificados como aptos supera el 95 % en el total nacional, sin que haya tampoco oscilaciones significativas en dicho porcentaje según su distribución nacional.

Aunque el Foro no ha solicitado del Instituto Cervantes datos de la memoria económica, atendiendo al número de candidatos inscritos (88.072) y al precio de la prueba (85 €) cabe deducir que los ingresos por este concepto se acercan en este período a los 7.5 millones de euros.

Conforme lo anterior, cabe valorar positivamente tanto la oferta de plazas para la realización de la prueba como los resultados obtenidos por los candidatos. No obstante, cabría pensar que el precio de la prueba es excesivo en relación al coste de la misma y, por tanto, reducible. De igual forma son criticables las dificultades que comportan para el interesado el realizar la inscripción y el pago del precio de la prueba, toda vez que la única fórmula establecida para ello es a través de vía telemática y con determinadas tarjetas bancarias o *Pay Pal*. También es motivo de queja por parte de los interesados las dificultades para resolver con el Instituto Cervantes las incidencias que puedan surgir tanto en las inscripciones como en la expedición de certificaciones, etc... Comentario aparte merece el caso de las personas con dificultades de movilidad, ya que al hacer la inscripción no se señala si el centro elegido tiene o no barreras arquitectónicas.

Por último, cabe referir la incertidumbre provocada en los interesados como consecuencia del anuncio del cambio de materiales para la preparación de la prueba en el año 2017: anunciado el acceso a los nuevos materiales desde octubre de 2016, al día de la fecha se anuncia "sine die" que dicho cambio se producirá a lo largo del 2017.

En el caso de la prueba DELE: el número de convocatorias anuales es reducido (siete para el año 2017) y las plazas disponibles -33.490-, aunque en el total nacional parecen ser razonablemente suficientes, en su distribución por ciudades no lo resulta tanto ya que en algunas de éstas (Burgos, Castellón, Murcia, Pamplona, San Sebastián, Tarragona, y Zaragoza) se verifica un mayor número de candidatos que de plazas ofertadas. El porcentaje de candidatos calificados como aptos es el del 72,06 % en el total nacional, verificando un porcentaje significativamente más bajo de dicha media en algunas ciudades (Almería, Jaén, Huesca, Las Palmas, Soria y Pamplona, todas ellas por debajo de 65 % de aptos). Cabe significar el elevado precio de esta prueba (125 €) por una sola convocatoria y el porcentaje de aptos muy inferior al de personas que superan la prueba de CCSE. No obstante lo anterior, el propio Instituto Cervantes hace la siguiente valoración de los resultados: "Los porcentajes de aptos de las pruebas DELE nivel A2 de estos candidatos inmigrantes residentes en España es muy similar a los porcentajes de los candidatos del resto del mundo que se examinan de dicho nivel por otros motivos."

Los datos analizados evidencian que no existe una buena correlación entre convocatorias, plazas ofertadas, distribución territorial de las mismas e inscripciones, de lo que se infiere que el interesado está teniendo especiales dificultades para elegir la fecha y/o el lugar para realizarlas.

Rige aquí, de igual manera, lo antes dicho respecto a la prueba de CCSE en lo que se refiere a las dificultades para la inscripción y el pago de la prueba y respecto a las incidencias que surgen.

3.2 Conclusiones.

A fecha 31-12-16, se aprecia un notable descenso del número de solicitudes de nacionalidad por residencia presentadas al amparo del actual procedimiento con respecto al anterior. Ello seguramente guarde relación con las dificultades que en su día ya señaló el Informe del Foro del año 2015, y que han sido recogidas en la Introducción de este Capítulo; a saber: la falta inicial de información sobre el procedimiento, el impacto económico que supone para los interesados, la situación de éstos en la llamada “brecha digital”, y las exigencias establecidas en la norma a la hora de acreditar el grado de integración en la sociedad española.

Abundando en dicha referida falta de información, han de hacerse notar las incidencias que se han producido en algunos Registros Civiles donde los interesados habían pedido cita para la presentación de sus solicitudes con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo procedimiento y al personarse a tal efecto se les ha informado de la obligación de acreditar el requisito de integración conforme la nueva normativa, con los problemas de ello derivados.

La falta de información verificada de la puesta en marcha del procedimiento se sigue constatando en la actualidad: la demora con la que se ha ido implementando el procedimiento (la Orden Ministerial se publica el BOE el 11 de octubre de 2016, un año después de la entrada en vigor del Real Decreto) ha generado dudas y problemas en la presentación de las solicitudes; es más, a fecha de hoy -meses después de la publicación de dicha Orden- sigue sin establecerse el procedimiento previsto para la dispensa de la prueba de CCSE y DELE en los supuestos contemplados en la Orden. Ello da lugar a que para estos interesados no sea aún posible la presentación de sus solicitudes.

Téngase en cuenta además lo que el mismo Informe 2015 advirtió sobre la situación del colectivo inmigrante en la llamada brecha digital. Esto ha quedado corroborado con la verificación del número de solicitudes presentadas en Sede Electrónica (de las que habría que deducir el alto porcentaje que han sido presentadas por los profesionales habilitados) y en los Registros Civiles y otros registros públicos. El problema se verá notablemente agravado cuando a partir del 01-07-2017 no quiepa ya la presentación a través de los Registros Civiles, máxime teniendo en cuenta las dificultades encontradas para usar a estos efectos otros registros públicos (entre otras razones por la falta de puesta a disposición de los interesados de los medios electrónicos que preveía la reforma aprobada).

Cabe concluir que el nuevo procedimiento, catorce meses después de su puesta en marcha, no ha tenido como resultado la pretendida agilización en la tramitación de los expedientes ni se ha podido cumplir el plazo legalmente establecido para su resolución (un año). Según información que facilita el servicio de atención telefónica del Ministerio de Justicia, aún no se están tramitando las solicitudes llegadas a la DGRN a primeros del año 2015, es decir, hace más de dos años. En todo

caso, teniendo en cuenta el número de solicitudes presentadas al amparo de anterior procedimiento que hay pendientes de resolución, las ya registradas al amparo del actual, y el número de presentaciones que razonablemente se seguirán presentando en los próximos años, y el ritmo actual de producción de las resoluciones, podrá calcularse una demora de más de dos años y medio hasta que el Ministerio de Justicia se ponga al día y pueda cumplir el plazo legal de resolución de los expedientes.

3.3 Propuestas

El Foro, por medio de este Informe, propone al Ministerio de Justicia:

- Que se reduzca el impacto económico del procedimiento para los interesados, procediéndose a una bajada de las tasas y de los precios públicos, ajustándolos a lo que supone sufragar los costes reales del procedimiento y de las pruebas. En el mismo sentido, que se establezca una relación de supuestos para la reducción o exención del pago de las tasas y precios públicos por razón de la capacidad económica de los solicitantes.
- Que se estudie y apruebe una ampliación de los supuestos de exención de la prueba de CCSE y DELE para aquellos casos en que pueda acreditarse un grado suficiente de integración por razón de vínculos familiares, sociales, etc.
- Que se concrete y entre en vigor en el más breve espacio de tiempo el procedimiento para la dispensa de la realización de las pruebas DELE y CCSE en los supuestos contemplados.
- Que se establezcan medidas eficaces para facilitar la presentación de las solicitudes a través de otros registros públicos, dotándoles de información y medios para que los interesados puedan utilizarlos en la presentación de las solicitudes de nacionalidad española.
- Que se amplíe el plazo transitorio de la norma de forma que pueda continuar presentándose la solicitud de nacionalidad en el registro civil o que se habiliten puestos de internet facilitados por la administración con profesionales para que las personas interesadas puedan formalizar su solicitud.
- Que se requiera al Instituto Cervantes para que amplíe la oferta de convocatorias y de plazas para la realización de la prueba DELE, especialmente en las ciudades en la que se verifica una insuficiencia respecto a la demanda.
 - De igual manera, que se habiliten otras fórmulas para pago de las pruebas (mediante transferencia, ingreso en cuenta, etc.) que amplíen la actual fórmula (sólo por vía telemática y mediante tarjeta bancaria).
 - Así mismo, que el Instituto establezca una vía específica, ágil y eficaz de acceso para la resolución de las incidencias que se producen en estas pruebas.

3.4 Apéndice

Se sigue constatando un gran número de expedientes de solicitud de nacionalidad española por residencia presentados con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma llevada a cabo que siguen a la fecha de redacción de este Informe en trámite y pendientes de resolución.

Según este Foro ha podido verificar siguen aún sin grabarse y, por tanto, sin resolverse aquellas solicitudes de nacionalidad española que llegaron al Ministerio de Justicia a primeros de 2015. De igual manera, siguen en trámite y pendientes de resolución los recursos de reposición interpuestos desde primeros del año 2015, hace ahora dos años.

A este respecto, el Foro se ve en la obligación de reiterar las propuestas que formuló en su Informe 2015:

- Que se adopten de forma urgente cuantas medidas sean oportunas para la agilización efectiva de la tramitación de los expedientes de solicitud de nacionalidad española por residencia que se hallan a la fecha en trámite, particularmente aquellas en las que se ha sobrepasado el plazo legal de resolución.
- Que, de igual manera, se adopten las medidas necesarias para la más rápida tramitación de los recursos de reposición pendientes de resolver por la DGRN

4.- Incidencias detectadas en la aplicación de la normativa de extranjería.

I. Personas extranjeras en situación irregular.

El Foro abordó este aspecto con profundidad en su informe del año 2015⁵ y expuso una serie de propuestas que deben ser reiteradas puesto que, desafortunadamente, no se ha avanzado en ninguna de ellas.

En este caso, y puesto que el análisis se realiza desde la Comisión Jurídica, se insistirá especialmente en posibles reformas legislativas y en peticiones de acción al Gobierno para remover algunos de los obstáculos que impiden, no solo el acceso a sus derechos a las personas migrantes sino el normal desarrollo de la convivencia en nuestra sociedad y los procesos de integración que ya están en marcha.

Irregularidad Administrativa Sobrevenida.

La irregularidad sobrevenida supone que una persona/familia extranjera que ayer estaba en situación administrativa regular (como titular de una autorización de residencia, o de residencia y trabajo) cesa en esa situación y queda fuera del amparo de la normativa de extranjería.

Son varias las causas que pueden motivar que una persona extranjera caiga en esta situación.

⁵ Página 172 y ss.

http://www.foroinmigracion.es/es/MANDATO-FORO-2015-2018/DocumentosAprobados/Informes/WEB-INFORME PARA 2015_vultima.pdf

- La falta de cotización suficiente para solicitar una renovación.
- La falta de un contrato en vigor y con las condiciones establecidas en la ley de extranjería en el momento de la renovación.
- La existencia de antecedentes penales a la hora de solicitar una autorización permanente.
- La denegación de una solicitud de asilo que ha permitido al solicitante residir y trabajar en España durante un tiempo, puesto que se le autoriza a trabajar una vez pasados seis meses desde la solicitud, pero que aún no ha completado el periodo de 3 años para solicitar un arraigo social o laboral.
- La no posibilidad de renovar su pasaporte.
- Haber obtenido una autorización de residencia como menor de edad, y no poder renovarla.
- Haber obtenido una autorización por razones humanitarias y al renovarla exigirles los requisitos de una renovación de residencia NO lucrativa.
- Personas extranjeras en prisión que no pueden (por razones materiales) renovar su documentación (aunque cumplan los requisitos para ello)

Vida en familia y Educación

Las consecuencias de esta irregularidad sobrevenida provoca restricciones en al acceso a los Derechos Humanos reconocidos a todas las personas con independencia de su estatuto Jurídico.

La primera consecuencia de la falta de renovación del titular es que esa circunstancia afecta a toda la familia, menores incluidos y por tanto, afectará a la posibilidad de acceso a la educación no obligatoria de aquellos jóvenes, que habiendo terminado la Educación Secundaria Obligatoria, se encuentren en situación irregular. Aunque tras la STC 155/2015 esta cuestión podría considerarse zanjada, en la práctica, sólo hay que realizar una lectura breve de la normativa de educación para observar la dificultad que se plantea en la práctica.

Además, serán excluidos de posibles ayudas o becas de estudios a pesar de cumplir el resto de los requisitos exigidos (nivel de renta, resultados académicos...). Esto incluye ayudas de transporte, cheques de educación infantil, becas de comedor, ayudas para libros...

Por ejemplo, en un barrido rápido de las condiciones y requisitos exigidos para poder presentar una solicitud de becas o de ayuda de transporte/ comedor observamos que en algunas Comunidades Autónomas la documentación personal que debe consignarse es el DNI o en su caso el NIE,⁶ sin que se haga mención alguna a la posibilidad de aportar, por ejemplo, pasaporte en vigor.

⁶ Algunos ejemplo de distintas CCAA: País Vasco y ayuda de transporte :

https://www.euskadi.eus/contenidos/ayuda_subvencion/asignaciones_indi15_16/procedures/proc_201512281261797/es_def/adjuntos/Solicitud%20alumnado.pdf

Castilla y León, ayuda de transporte: [http://www.educa.jcyl.es/es/becas-alumnado/ayudas-transporte-segundo-ciclo-ed-infantil-ed-primaria-fp](http://www.educa.jcyl.es/es/becas-alumnado/ayudas-transporte-segundo-ciclo-ed-infantil-ed-primaria-fp/ayudas-transporte-segundo-ciclo-ed-infantil-ed-primaria-fp)

La Comunidad de Madrid sí lo permite:
http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_Actuaciones_FA&cid=1142387322217&idConsejeria=1109266187254&idListConsj=1109265444710&idOrganismo=1142359902140&language=es&pageName=ComunidadMadrid%2Festructura&pv=1142509317128

Esto supone que para solicitar cambio de centro sus puntos son siempre 0. La consecuencia es que no pueden cambiar de centro. En este sentido, el Foro señala que estas barreras además de afectar a las ayudas que las familias pueden percibir impactan directamente sobre los procesos de integración de los menores, que, aunque nada en ellos haya cambiado, tendrán un diferente trato legal.

Por último y en lo que respecta a este apartado, hemos de mencionar que la situación de los menores en situación irregular (sobrevenida o no) afecta también a cuestiones tan importantes y necesarias como poder hacer deporte o participar en actividades de ocio y tiempo libre.

En un informe de Marzo de 2015 realizado por Save the Children⁷ se señala que:

“El hecho de que los costes ocultos de la educación (libros de texto, material escolar, etc.) recaigan en las familias cuando éstas no pueden asumirlos, quiebra el principio de igualdad de oportunidades y gratuitad de la educación. La situación socioeconómica de las familias no puede condicionar de manera determinante el acceso de los niños a los conocimientos y competencias que les aporta la educación”.

En este mismo sentido, el informe de la Fundación Foessa de 2016: Transmisión intergeneracional de la pobreza⁸, manifiesta que:

“La transmisión intergeneracional de la pobreza (TIP) permite describir de un modo sintético, el mayor riesgo que tienen las personas que han vivido su primera etapa vital dentro de un hogar en pobreza, de sufrir problemas económicos y situaciones de pobreza en su vida adulta. Nos enfrentamos por tanto a una dinámica social por la cual se correlacionan fuertemente las rentas de las generaciones, y se reduce significativamente la movilidad social intergeneracional entre los estratos de menor nivel socioeconómico”.

Esta situación por tanto no afecta solo al titular de la autorización sino a todo su entorno familiar y en especial a los niños y las niñas.

Salud.

Con la exclusión sanitaria de las personas en situación irregular tras la reforma llevada a cabo en el año 2012, las personas extranjeras que vuelven a caer o que caen por primera vez en irregularidad sobrevenida, van a ver también como su acceso a la salud se ve restringido, aunque eso sí, de forma desigual en el territorio, debido a la distinta cobertura por parte de las CCAA. Esta misma circunstancia afecta de lleno también a las personas extranjeras en situación irregular.

⁷Save the Children, “Iluminando el futuro”

https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/pobreza-equidad-educativa-espana_iluminando-el-futuro.pdf

⁸Fundación Foessa:<http://www.caritas.es/imagesrepository/CapitulosPublicaciones/5250/transmisi%C3%B3n%20intergeneracional%20pobreza.pdf>

Empleo.

El no poder renovar la autorización de residencia y trabajo tiene además, bajo el punto de vista del Foro un efecto pernicioso en el propio mercado de trabajo y en su acceso por parte de las personas migrantes. Por un lado, no podrán figurar como demandantes de empleo; por otro no podrán acceder a formación que les permita tener un mayor grado de empleabilidad y por último no estarán en disponibilidad de trabajar en un periodo corto de tiempo ya que la única solución jurídica propuesta por la ley de extranjería es acceder a un permiso por circunstancias excepcionales (que exige una serie de documentos que requieren un cierto tiempo en conseguirse). Esto provoca que una persona que estaba ayer en condiciones de ser un activo laboral esté fuera del mercado y corra el riesgo de caer en procesos de vulnerabilidad y exclusión social.

En conclusión, gran parte de las denegaciones de renovación de las autorizaciones de residencia y trabajo se deben a la aplicación del artículo 71 del RD 557/11, sin tener en cuenta el artículo 38.6 de la Ley de extranjería que no exige periodo previo de actividad durante la vigencia de la autorización que se pretende renovar. Es necesario tomar en consideración que muchos Tribunales y Juzgados han fallado en el sentido de aplicar la Ley de Extranjería y no los requisitos del RD 557/11, por entender que éstos exceden de lo que exige el precepto legal⁹.

El Foro propone por un lado, que se modifique el RD 557/2011 adecuándolo a la Ley y por otro que se modifique la Ley de Extranjería en su artículo 38 para que, en el caso de carecer de contrato en el momento de la renovación, se puedan tener en cuenta otras alternativas:(haber trabajado durante la vigencia de la autorización, estar como demandante de empleo, tener cargas familiares o menores a su cargo, estar pendiente de respuesta a una petición de renta asistencial, et...)

1. Empadronamiento y personas extranjeras

Las dificultades a las que se enfrenta una persona extranjera, sobre todo si se encuentra en situación irregular son cada año más severas en lo que respecta al trámite del empadronamiento.

Algunas de estas dificultades se derivan todavía de la Resolución de 30 de Enero de 2015¹⁰ por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos con respecto a la gestión del padrón.

- La documentación requerida a los menores extranjeros es distinta a la exigida a los menores de origen español.
- El no empadronamiento de los nacidos cuyos padres no figuren en el padrón.

⁹ Como ejemplo STS CANTABRIA, nº 545/2013

¹⁰ Resolución de 16 de marzo de 2015, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 30 de enero de 2015, de la Presidencia del INE y de la Dirección General de Competencias con las CCAA y las entidades locales, sobre instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal: <http://www.boe.es/boe/dias/2015/03/24/pdfs/BOE-A-2015-3109.pdf>

- No empadronamiento de menores cuyo progenitor no tiene atribuida en exclusiva la patria potestad. Circunstancia esta que dificulta mucho la vida de las mujeres que se quedan solas con los menores a cargo.
- Las trabas a las personas inmigrantes a la hora de limitar la documentación para identificarse. El no acceso de personas indocumentadas (porque, por ejemplo, tienen el pasaporte caducado y no tienen posibilidad de renovarlo).

Otras trabas se derivan de la falta de reconocimiento por parte de los ayuntamientos del silencio positivo transcurridos 3 meses desde la solicitud de empadronamiento.

Se ha constatado una gran dificultad en empadronar a personas en situación de calle (entre las cuales hay personas de origen extranjero) pese a que la normativa es clara al respecto. Esta misma dificultad se da en aquellos núcleos de población en los que existen asentamientos, situaciones que quedan a la luz tras acontecimientos dramáticos¹¹.

2. Personas indocumentadas.

En este apartado nos gustaría señalar la preocupación del Foro por la situación, cada vez más numerosa de personas migrantes **indocumentadas** y la necesidad de buscar soluciones para ellas ya que están destinados de por vida a trabajar en el mercado informal y abocados a procesos de exclusión que pervivirán (como señalamos en el apartado anterior) en las siguientes generaciones. Una **persona indocumentada** es aquella que se encuentra en nuestro territorio y no tiene pasaporte o documento acreditativo de identidad de su país de origen.

En los últimos años vemos con preocupación cómo cada vez el número de personas y perfiles se repiten y se amplían. Son varios los motivos por los que determinadas personas de varias nacionalidades no tienen documentación. Señalamos los más frecuentes¹²:

- **No existencia de consulado o embajada** de su país de origen en España. Esto hace que sea difícil trasladarse a otros países de nuestro entorno como sucede con algunas embajadas africanas que tiene su sede en Londres o París. La otra opción es que regresen a su país de origen, lo que dada la situación de irregularidad de la persona, hace **imposible** que puedan volver.
- **Existencia de consulado pero no General sino “honorario”** por lo que suelen conceder visados (para españoles o comunitarios que quieran viajar desde España) pero no pasaporte. De todos los países que tienen representación consular, hemos detectado, 43 que SOLO tienen

¹¹ Informe del Defensor del Pueblo Andaluz 2015:

<http://www.defensordelpuebloandaluz.es/sites/default/files/informe-anual-2015/index.php/desglose-por-materias-indice/d6-6-educacion/d6-1-7-justicia-prisiones-y-extranjeria>

¹² Lista consular publicada por el Ministerio de Asuntos exteriores y Cooperación y actualizada en Diciembre de 2016:

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/ServiciosAlCiudadano/SiViajasAlExtranjero/Documents/2ACON.pdf>

consulado honorario. Entre ellos: Angola, Benin, Congo, Costa de Marfil, Estonia, Lituania, Malí, Moldavia, Serbia, Sierra Leona.

- Existencia de consulado pero que exige del ciudadano tener permiso de trabajo o residencia. Ejemplo: Guatemala, Argelia.

El Foro comprende que esta realidad compete a las autoridades nacionales de los países de origen de las personas migrantes, pero señala también que esta situación de “irregularidad eterna” tiene consecuencias para toda la sociedad española. Una vez más la solución que se prevé en la ley de extranjería, queda corta, puesto que la cédula de inscripción además de que solo tiene una duración de un año y no da estabilidad ni jurídica, ni social a este colectivo es de muy difícil concesión, entre otras cosas por la exigencia de un acta notarial.

El foro señala que dar una solución legal y estable a las personas indocumentadas (y por tanto irregulares de por vida) constituiría un primer peldaño para una buena política de integración.

3. Situación de los menores extranjeros no acompañados.

El Foro de forma reiterada ha tratado la especial vulnerabilidad de estos niños y niñas y la supremacía jurídica de sus derechos como menores a su condición de extranjería.

- **Sobre el reconocimiento de minoridad.**

Aunque el Registro de Menores recogido en la modificación de la Ley de Extranjería realizada en el año 2011 supuso una mejora, los datos de los MENA siguen siendo poco fiables dada la baja cooperación entre CCAA y el Estado, la existencia de errores a la hora de llenar los campos de registro y la no inscripción de los Menores interceptados por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. La posterior aprobación del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados, que estaba destinado a mejorar la coordinación de todas las administraciones en instituciones afectadas se ha alejado, bajo el punto de vista del Foro de la doctrina del Tribunal Supremo. Resulta de interés el análisis de la Jurisprudencia del TS¹³, de 23 de septiembre 2014 (caso Bridget), acogida también en las Sentencias de 24 de septiembre 2014 (caso Plácido), 16 de enero de 2015 (caso Justice) y 16 de enero de 2015 (caso Nurudeen) que plantean de forma rotunda consistente en que el inmigrante de cuyo pasaporte o documento de identidad se desprenda su minoría de edad no puede ser considerado un extranjero indocumentado y sometido a pruebas complementarias de determinación de la edad, pues no cabe cuestionar sin una justificación razonable por qué se realizan tales pruebas cuando se dispone de un pasaporte válido. Durante el año 2015 se ha tenido conocimiento de otras nueve resoluciones en el mismo sentido del Tribunal Supremo.

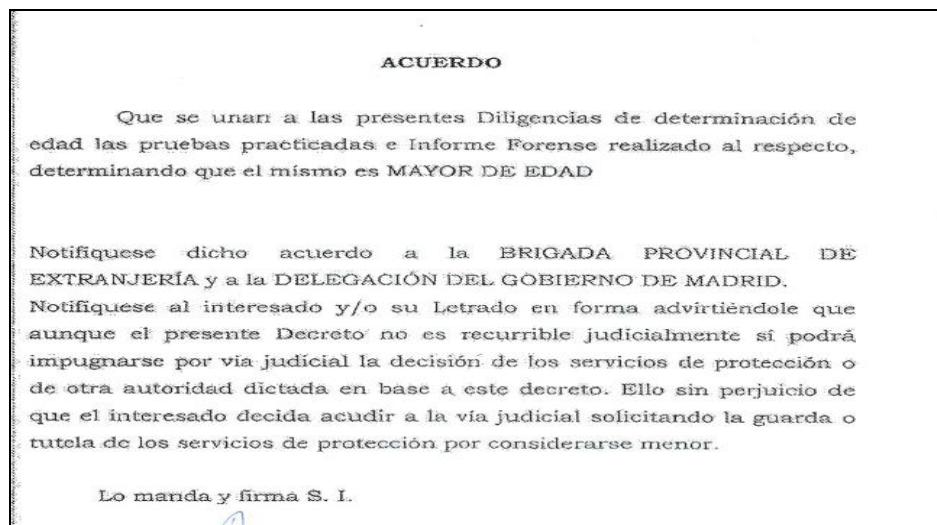
¹³ El análisis de dicha Jurisprudencia se encuentra publicado en este enlace: <http://www.fundacionraices.org/wp-content/uploads/2015/11/Art%C3%ADculo-determinaci%C3%B3n-de-la-edad.pdf>

Así se recoge también en el informe 2015 del Defensor del Pueblo¹⁴ quien expresamente manifiesta que: *"Pese a la citada doctrina jurisprudencial, se han continuado recibiendo quejas acerca de la incoación de procedimientos de determinación de la edad a menores que cuentan con pasaporte u otra documentación que acredita su minoría de edad"*.

Esta actuación es muy grave pues supone, en la práctica que muchos menores "documentados" no son protegidos (por el resultado de una prueba que ya se sabe que no es del todo fiable) y se encuentran en situación de riesgo y con expedientes de expulsión incoados¹⁵.

Por otro lado, es también motivo de preocupación la constante referencia a la falsedad de la documentación aportada por los menores sin que se deduzca testimonio al Juzgado de Instrucción competente, lo que provoca una clara indefensión en los niños y niñas quienes son considerados mayores de edad y por tanto no tienen protección (a pesar de contar con documentación que así lo acredita). Se plantea un problema de representación letrada, ya que por un lado cuando el menor (que no ha sido reconocido como tal) quiere recurrir la orden de expulsión, no tiene derecho a abogado de oficio, ya que, al presentar su documentación, consta como menor de edad. Por otro lado, a pesar de ser menor, tampoco podrá nombrar Defensor puesto que ya hay un Decreto de fiscalía que dice que es mayor de edad.

Por último, es necesario señalar que no hay recurso posible contra un decreto de Fiscalía que no acuerde la minoridad. Sólo lo es la medida que, como consecuencia de decretarla, se acuerde, y por tanto, cuando no se decreta la minoridad no hay recurso posible. Es una encrucijada legal que deja a los menores absolutamente indefensos. Se copia un ejemplo para ser adjuntado a este informe:



¹⁴https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/05/Menores_INFORME_2015.pdf

¹⁵ Cómo ejemplo esta noticia del mes de mayo de 2016 con la denuncia pública de Save the Children y Fundación Raíces: http://www.eldiario.es/desalambr/Madrid-Comunidad-Save-The-Children_0_577792554.html

- **Menores en los CETIS, en los puestos fronterizos y situación en Melilla.**

También en el contexto actual es motivo de preocupación la situación de los menores que se encuentran en los CETI y que no cumplen objetivamente las condiciones para acogerles. Es especialmente grave la situación en la Ciudad Autónoma de Melilla, dónde sólo existe un centro de acogida para menores, La Purísima, en el que la sobreocupación denunciada por los propios responsables del centro¹⁶ tiene dos consecuencias directas. La primera que muchos menores se encuentren en la calle y por tanto expuestos a riesgos ciertos y concretos como la explotación, o la exclusión social; la segunda, la dificultad en el acompañamiento y protección real a estos niños y niñas.

- **Menores/ mayores:**

Aunque ya se ha señalado en el apartado que hace referencia a la irregularidad administrativo, es preciso reiterar aquí las dificultades que los jóvenes, que han sido previamente protegidos por la administración y que han obtenido en consecuencia una autorización de residencia y/o trabajo. Las dificultades estriban en la exigencia de una contratación de un mínimo de un año y que, en algunos casos, los menores no han obtenido una autorización antes de la mayoría.

El Foro reitera su interés en que los menores, sean tratados jurídicamente como menores y no como extranjeros y que por tanto se les proteja y se trabaje por sus procesos de integración en el Estado.

El Foro considera que la Fiscalía debe ajustar la actuación de los Fiscales de Menores a lo fijado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, decretando la minoridad de acuerdo con la documentación presentada por los menores. Caso de ser dudosa, debería instruirse un procedimiento penal (siendo protegido el menor durante ese tiempo) y caso de ser archivada, confirmarse tanto el Decreto de Minoridad como la medida de protección derivada. Asimismo, el Foro considera que debe habilitarse una fórmula legal para que se pueda recurrir el Decreto de Minoridad cuando no da lugar a una medida de protección.

5.- Novedades jurisprudenciales en materia de extranjería.

a) Sentencia del TC sobre exclusión sanitaria.

Sentencia 139/2016, de 21 de julio de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 4123-2012. Interpuesto por el Parlamento de Navarra en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

Si bien el recurso contempla otros motivos de impugnación, en el presente documento se analizará tan sólo el relativo a la exclusión en el acceso sanitario a las personas inmigrantes adultas que se encuentran en situación irregular, salvo en los supuestos de urgencia, a las mujeres durante el embarazo, parto y postparto. Los motivos aducidos para la impugnación giran en torno a la

¹⁶ Noticia publicada el 21 de Noviembre de 2016 : <http://web.eldia.es/nacional/2016-11-21/21-Melilla-califica-insostenible-situacion-menores-acogidos.htm>

doctrina constitucional sentada en su momento por el TC y recogido en la STS 236/2007 en virtud de la cual hay derechos que están vinculados a la dignidad humana y en consecuencia no pueden verse limitados por la situación de regularidad o irregularidad administrativa. Dichos derechos deben ser interpretados conforme a lo establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los acuerdos internacionales suscritos por España, entre ellos, el Pacto Por los derechos Económicos, Sociales y Culturales.

No puede perderse de vista, a juicio de la recurrente la clara vinculación que existe entre el derecho a la asistencia sanitaria y el derecho a la vida y a la integridad física recogidos en el artículo 15 de la CE. Frente a esta argumentación de la parte recurrente, el Tribunal Constitucional desestimó el recurso, y en consecuencia, mantiene la exclusión sanitaria de la población inmigrante.

Considera el Alto Tribunal que el artículo 43 no es una mera norma programática, vacía de contenido pero entiende que su contenido puede ser fijado por el legislador y para ello parte de una triple clasificación en cuanto a los derechos fundamentales de los extranjeros en España:

- Existen derechos que, en tanto que inherentes a la dignidad humana, corresponden por igual a españoles y extranjeros.
- Aquellos derechos fundamentales que no pertenecen a los extranjeros en modo alguno, como son los derechos políticos
- Un tercer grupo, entre los que se incluye el derecho a la salud, que pertenecerán o no a los extranjeros según lo dispongan los tratados y las leyes, siendo entonces admisible la diferencia de trato con los españoles en cuanto a su ejercicio.

Del régimen aplicable se concluye que dentro del margen del legislador de establecer sus prioridades, la norma examinada no responde a una opción arbitraria, sino a la preservación de bienes o intereses constitucionalmente protegidos, como el mantenimiento del sistema sanitario público, sin desconocer las posibilidades del sistema en un momento de intensas complicaciones económicas, observándose, en la distinción entre extranjeros con autorización de residencia y los que carecen de ella, la debida proporcionalidad y dando cumplimiento a las obligaciones internacionales en la materia.

Por lo tanto, el Tribunal concluye que la exclusión sanitaria es “coherente y congruente con los problemas que se quieren solucionar y la situación económica que se pretende controlar” en clara oposición con lo manifestado por más de una docena de mecanismos de Naciones Unidas y del Consejo de Europa han calificado la reforma sanitaria de “novedad lamentable” o “contraria al principio de no discriminación” y han instado a España al restablecimiento de la universalidad del derecho a la salud. La Sentencia se aprobó por nueve votos a favor y tres en contra y contiene dos votos particulares.

Por su importancia en esta materia, y porque en otros informes del FISI ya nos posicionábamos en contra de la exclusión sanitaria de la población inmigrante en *situación irregular*, destacamos que uno de los votos particulares recoge que las medidas adoptadas por el RD-L son claramente regresivas y añade:

El tema esencial, el que nos coloca de verdad ante el dilema de la constitucionalidad de la medida que aquí se discute, es si la exclusión de un determinado colectivo puede basarse en un criterio como el origen nacional o la condición administrativa vinculada a la residencia legal, circunstancias éstas que ninguna conexión tienen con la capacidad económica que, al menos a priori, debería ser la condición determinante para exigir o no el pago de determinados servicios

Recuerda asimismo que el artículo 2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos *insta a los Estados firmantes no sólo a abstenerse de provocar la muerte de manera intencional e ilegalmente, sino que además les obliga a tomar medidas apropiadas para salvaguardar el derecho a la vida de las personas que se sitúan bajo su jurisdicción, por lo que no puede excluirse que actos y omisiones de las autoridades en el ámbito de la política de salud puedan, en ciertas circunstancias, comprometer su responsabilidad conforme al artículo 2.*

b) Sentencia tribunal constitucional sobre CIE Algeciras.

Se presentó Recurso de Amparo contra la negativa del Juzgado de Instrucción nº 2 de Algeciras que no había apreciado privación de libertad por la detención de 250 personas inmigrantes llegadas a la costa y que se encontraban en un pabellón en Tarifa bajo custodia de la Guardia Civil. La asociación Algeciras Acoge había presentado *habeas corpus* contra dicha privación de libertad.

La Sentencia del Tribunal Constitucional entendió que la Asociación carecía de legitimación para la interposición del recurso de amparo e inadmitió el recurso, pero hay un voto particular formulado por tres magistrados que entendió que sí había legitimación para presentar el recurso y que efectivamente había habido una violación del derecho a la libertad tanto desde el punto de vista cuantitativo (afectaba a 250 personas) como cualitativo ya que la privación de libertad se prolongó ocho días.

El juzgado de Instrucción 2 de Algeciras entendió que procedía la inadmisión a trámite del procedimiento de *habeas corpus* toda vez que dicha privación de libertad no era tal y simplemente obedecía a *medidas extraordinarias que se estaban adoptando para atender de la mejor manera posible a los inmigrantes que habían llegado masivamente a las costas de Tarifa*.

El voto particular entiende que sí hubo violación del artículo 17 de la CE.

c) Sentencias del Tribunal Constitucional sobre dilación indebida en el proceso.

El Tribunal Constitucional ha seguido dictando sentencia declarando dilaciones indebidas en la tramitación de los procesos contencioso administrativos en materia de extranjería. La resolución del procedimiento después de dos o tres años de interpuesta la demanda viene a suponer en muchos de los procedimientos donde se ventilan cuestiones de extranjería una auténtica denegación de derechos.

Durante el año 2016 se han dictado seis sentencias sobre dilaciones indebidas en la celebración de las vistas de procedimiento sobre expulsión de territorio nacional (STC 63/2016, STC 75/2017, STC 76/2016, STC 77/2016, STC 80/2016 y STC 103/2016).

d) Sentencia del tribunal supremo sobre extinción contrato de trabajo por pérdida de la autorización de residencia y trabajo.

Sentencia del TS de 16 de noviembre de 2016. Sala Cuarta

La sentencia ratifica la dictada en su día por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid que había conocido del recurso de suplicación interpuesto por la trabajadora. Si bien la sentencia de instancia había entendido que el despido era procedente al faltar un elemento objetivo como es la autorización de trabajo, el TSJM por el contrario entiende aplicable el artículo 36.5, según el cual «la carencia de la autorización de residencia y trabajo, sin perjuicio de las responsabilidades del empresario a que dé lugar, incluidas las de Seguridad Social, no invalidará el contrato de trabajo respecto a los derechos del trabajador extranjero, ni será obstáculo para la obtención de las prestaciones derivadas de supuestos contemplados por los convenios internacionales de protección a los trabajadores u otras que pudieran corresponderle, siempre que sean compatibles en su situación y en consecuencia estimó que el despido era improcedente y fijo la indemnización correspondiente.

El TS avala la doctrina sentada por esta sentencia del TSJM y entiende que si la ausencia de autorización no se ha fijado como cláusula de extinción del contrato no puede entenderse resuelto el mismo y por lo tanto, procede a fijar la indemnización dado que al carecer de autorización de trabajo no se puede optar por la readmisión del trabajador.

e) Jurisprudencia Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En 2016 no se ha dictado por el TEDH ninguna sentencia de condena a España en esta materia pero el día 15 de diciembre el Tribunal hizo pública la sentencia dictada en el caso Khlaifia y otros Vs. Italia (no. 16483/12) [Artículos 3, 5 y 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y Artículo 4 del Protocolo No. 4].

Los hechos enjuiciados por el Tribunal versan sobre la detención y posterior expulsión de tres tunecinos llegados a Italia en 2011 durante la llamada “Primavera Árabe”. Los tunecinos fueron transferidos a un centro a fin de tomarles las huellas, centro que estaba en inaceptables condiciones sanitarias y vigilado por policía sin posibilidad de contacto con el exterior. Fueron transferidos posteriormente a otro centro y finalmente, en virtud del acuerdo bilateral Italia-Túnez fueron devueltos.

Los reclamantes presentaron demanda argumentando que se había violado los siguientes artículos:

- Artículo 5: el artículo 5.1 del Convenio puesto que habían sido privados de libertad, violación del artículo 5.2 puesto que no habían sido informados de las razones de su detención, artículo 5.4 derecho a una pronta resolución de su situación.
- Artículo 3. Se argumenta igualmente una violación del artículo 3 por las condiciones en las que se encontraba el centro de Lampedusa adonde fueron encerrados tras ser interceptados por las autoridades italianas.
- Artículo 13. Derecho a un recurso efectivo
- Por último, se alegó que había una violación del artículo 4 del protocolo 4 que prohíbe las expulsiones colectivas.

En septiembre de 2015 el Tribunal condenó a Italia por violación del artículo 5 en los términos expresados por los recurrentes, artículo en cuanto a las condiciones del centro de detención, artículo 13 y artículo 4 del Protocolo 4.

En diciembre de 2015 el gobierno italiano solicita que el caso sea revisado por la Gran Sala y fruto de esta revisión es la sentencia del día 15 en la que se condena con 15 votos a favor y dos en contra al estado italiano por violación de los artículos 5.1, 5.2, 5.4 y 13 entiende que no hay violación de artículo 3 y del artículo 4 del Protocolo n 4.

COMISIÓN DE EDUCACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN SOCIAL.
LOS NUEVOS RETOS DE LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA: OPORTUNIDADES Y AMENAZAS

<u>ÍNDICE:</u>	
INTRODUCCIÓN.	
1. La importancia de la educación en el contexto de la interculturalidad, en la movilidad social vertical y en la integración e inserción socio laboral -.	
2. La enseñanza frente al cambio y su adaptación a la irrupción de las nuevas tecnologías, innovándose y mejorando las relaciones entre docentes, alumnos, familias y agentes sociales. innovación educativa: aprendizaje basado en proyectos. adecuada planificación de los deberes escolares. “la educación en la sociedad actual: inclusión, participación y acceso a los recursos digitales”.	
3. Los procesos de integración de los menores refugiados acogidos en España. planes educativos específicos. apoyo extraescolar en el contexto curricular de los colegios e institutos.	
4. La intensificación del acoso escolar a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales. normativas específicas implantadas en las distintas comunidades autónomas.	
5. Absentismo y abandono escolar: medidas preventivas.	
6. Violencia de género entre adolescentes y pre-adolescentes.	
7. Crear recursos para aulas específicas, a fin de lograr la integración, incluido el aprendizaje del idioma. de los menores llegados a territorio español a través del programa español de acogida de refugiados, implantado por la UE.	
<u>Anexos:</u> I. Datos sobre acoso escolar, absentismo, violencia de género según comunidades autónomas. II. Resumen gráfico del proceso de abandono escolar temprano –AET	

INTRODUCCIÓN.

La educación se enfrenta en la actualidad a la aparición de nuevos fenómenos –o viejos reformulados-, que deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar los planes o políticas públicas que regirán el proceso educativo en los próximos años.

Los viejos modelos parecen haber llegado a su límite, no pudiendo enfrentar las nuevas dinámicas, o mostrándose incapaces de resolver ciertas problemáticas. La innovación se vuelve un valor fundamental a integrar en el propio proceso educativo, y los estudios y modelos pilotos, que buscan la distribución de nuevas prácticas, se han convertido en el día a día de la dinámica de enseñanza-aprendizaje.

La inclusión de las nuevas tecnologías y los recursos digitales en la socialización de la futura generación, constituye uno de los principales retos a los que debe enfrentarse la educación en la actualidad. Este fenómeno, constituye, no sólo un desafío en sí mismo, sino un factor causal de la renovación de problemáticas “antiguas”, como son la violencia de género o el acoso escolar.

Por otro lado, viejas problemáticas, que siguen siendo actuales, como la integración social y laboral de la población de origen o nacionalidad extranjera y sus descendientes, incluidas las personas solicitantes o beneficiarias de protección internacional, ponen de relieve, en muchas ocasiones, las faltas que el actual sistema posee, y las dificultades que el mismo provoca.

La aportación de la Comisión de Educación y Sensibilización se basa en la identificación de estos fenómenos como retos a los que el actual sistema educativo debe hacer frente en estos momentos, poniendo en el centro el desarrollo personal del alumnado, para asegurar la formación de una futura ciudadanía activa, que cuente con los medios necesarios y adecuados para tomar decisiones críticas y, además, rompa con las diferencias económicas como factor determinante en la educación.

Los puntos 04, 05 y 06, se han elaborado por el personal de **AICODE**; mientras que los numerales 01, 02, 03 y 07, no se han desarrollado por no haberlos presentado la vocalía de la Comisión de Educación y Sensibilización que se comprometió a ello. Para completar el trabajo, se pidió, a través de este Foro, la aportación de las Comunidades Autónomas sobre algunas de las temáticas a tratar. Se presentan como Anexo I las aportaciones recibidas de las mismas.

04.- LA INTENSIFICACIÓN DEL ACOSO ESCOLAR A TRAVÉS DEL USO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS Y LAS REDES SOCIALES. NORMATIVAS ESPECÍFICAS IMPLANTADAS EN LAS DISTINTAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

1.- APROXIMACIÓN TEÓRICA.

El acoso escolar ha pasado a ser, desgraciadamente, una realidad cotidiana para cientos de menores en nuestro país. Los últimos casos sobre esta problemática social, cada vez más dramáticos y con una cobertura mediática creciente, han recolocado este fenómeno en el primer plano de la agenda social.

Esta preocupación social en aumento se explica, en gran medida, por la mayor visibilidad que, en la actualidad, están tomando diversas situaciones de desprotección y abuso de la infancia, gracias a distintas iniciativas institucionales que buscan la sensibilización en este aspecto, y a una agenda mediática que ha convertido términos como acoso o abuso escolar, *bullying* o *cyberbullying*, en palabras habituales en el día a día de la población.

Si bien es cierto que la alarma social actual se debe a dichos factores, personificados en la mediatización de los casos más dramáticos, en la base existen cifras como las que presenta la Fundación ANAR: en el curso 2014/2015, los casos de **acoso escolar** en España aumentaron casi un 75% de los 328 a los 573-. La entidad no posee aún datos definitivos para el curso 2015/2016, pero estima otro aumento similar.

La incorporación de las TIC en el día a día de la sociedad, ha afectado también a la configuración de las relaciones interpersonales, modificando fenómenos sociales ya existentes. En este sentido, el uso de estas nuevas tecnologías se ha incrementado de manera exponencial en la última década, especialmente por parte de los más jóvenes. Así, los medios móviles se han convertido en un debate abierto en la actualidad. El hecho que la nueva generación esté creciendo y sociabilizando en esta nueva cultura de la información –e informatización- suele relacionarse tanto con aspectos positivos como negativos. En este sentido convergen las oportunidades abiertas de autoaprendizaje, promoción de la creatividad y la participación con los supuestos riesgos que el medio on-line conlleva. En este sentido, no son pocos los estudios que hablan de la relación existente entre el uso de estas nuevas tecnologías y el aumento, tanto de las oportunidades que ofrece, como de los nuevos riesgos vinculados a ellas.

El aumento de la utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (en adelante TIC) se ha relacionado con el crecimiento de las víctimas que sufren *cyberbullying*. En la actualidad, **no existe todavía una definición estandarizada de este fenómeno**. La Fundación ANAR parte para ella del acoso escolar, el cual consiste en “toda forma de maltrato físico, verbal o psicológico que se produce entre escolares de forma reiterada y a lo largo del tiempo. Son situaciones, acciones y conductas en los que uno o más alumnos insultan, difaman, amenazan, chantajean, difunden rumores, pegan, roban, rompen cosas, ignoran o aíslan de manera intencionada, sistematizada y prolongada en el tiempo. Es importante señalar que debe existir una desigualdad de poder, un desequilibrio de fuerzas a nivel físico, social o psicológico entre el acosador

y la víctima, que se encuentra sometida. Las consecuencias producen en la víctima sentimientos de indefensión, sumisión e inferioridad”¹⁷.

El *cyberbullying*, por tanto, consistiría “en acosar, intimidar o humillar a un compañero o compañera a través de las redes sociales, e-mail, chat o teléfono móvil de forma reiterada y prolongada en el tiempo. Es un fenómeno reciente, al que cada día se enfrentan más alumnos en los centros escolares, de forma que los menores de edad ya no sólo sufren acoso en el colegio, sino también cuando están fuera”¹⁸.

Es decir, se trata de un fenómeno complejo de graves implicaciones psicosociales para los adolescentes menores de edad, derivadas de ciertas características comunes al *bullying*, como la intencionalidad del agresor, el desequilibrio de poder entre agresor y víctima y la reiteración de la violencia a lo largo del tiempo; y de otras propias, como son la posibilidad de realizar el acoso en cualquier momento y desde cualquier lugar y la posibilidad de mantener el anonimato del agresor, lo cual agrava el daño psicológico en la víctima.

Este uso del medio on-line implica una nueva percepción del espacio y el tiempo: el abandono de un espacio físico no conlleva al fin del acoso, de hecho, el *bullying* suele ocurrir también tras la escuela, utilizando distintas plataformas. Además, la conformación de los roles de víctima, agresor y espectadores es más difícil que en el acoso realizado offline o cara a cara.

2.- DATOS SOBRE ACOSO Y CIBERACOSO ESCOLAR.

La Fundación ANAR afirma que trata numerosos casos de víctimas de *cyberbullying*: antes de que un niño cuente a sus padres que le molestan, ha sido acosado durante una media de nueve meses a través de las redes sociales y, si el acoso es físico, el tiempo de silencio de puede extender a dos años.

Por todo lo anterior comentado, se ha experimentado un aumento de plataformas y redes de ayuda o sensibilización con esta problemática, y de estudios e investigaciones sobre los medios móviles y nuevas tecnologías, y sus implicaciones en fenómenos como el acoso escolar. En este sentido, un estudio elaborado por el grupo de Investigación EU Kids Online de la Universidad del País Vasco analiza los riesgos y oportunidades en el uso de Internet y dispositivos móviles en España en adolescentes. Presenta los datos de una encuesta a 500 menores españoles usuarios y usuarias de internet de entre 9 y 16 años y a su parent o madre, entre abril y junio de 2015. El informe tiene en cuenta los datos obtenidos de 2010 a 2015, y lo compara con los resultados de la encuesta EU Kids Online de 2010¹⁹.

Según ha podido medir el estudio, el *bullying* está levemente sesgado por género: es más probable entre las chicas y que éstas se vean más afectadas por la experiencia – el 26% declara

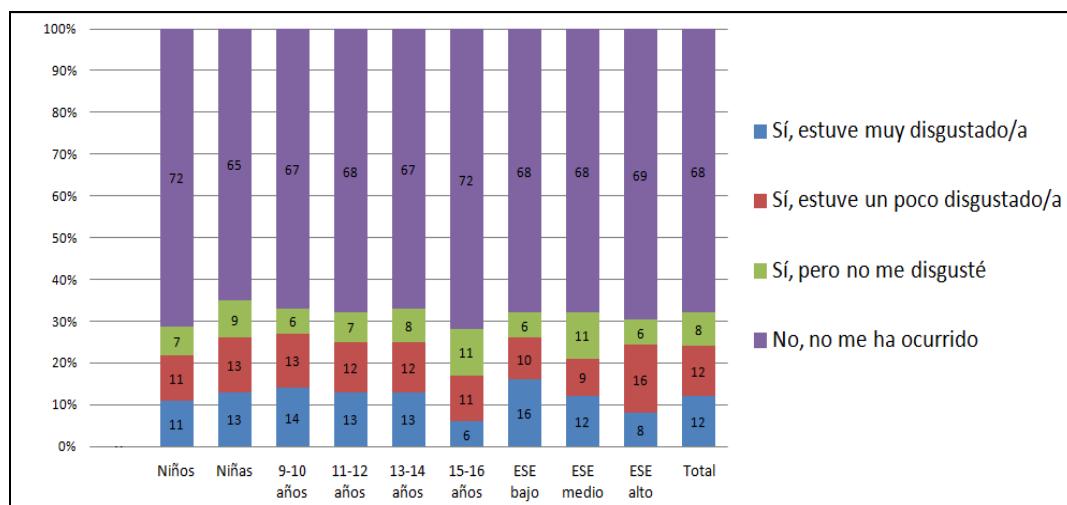
¹⁷ FUNDACIÓN ANAR (2016): I Estudio sobre el *Cyberbullying* según los afectados.

¹⁸ Ibídem, Pág. 17.

¹⁹ Garmendia, M. Jiménez, E., Casado, M.A. y Mascheroni, G. (2016). Net Children Go Mobile: Riesgos y oportunidades en internet y el uso de dispositivos móviles entre menores españoles (2010-2015). Madrid: Red.es/Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

haberse disgustado por ello frente al 22% de los chicos-. También se han puesto de manifiesto variaciones según la edad: es menos común en los menores de 15 y 16 años, los cuales también perciben la experiencia de manera diferente, disminuyendo para esta franja de edad a la mitad, el porcentaje de menores que dicen haberse sentido disgustados por la misma.

GRÁFICO 4.1. Porcentaje de menores que han sufrido *bullying* offline u online en los últimos 12 meses por género, edad y estatus socioeconómico –ESE–.



Fuente: Net Children Go Mobile: Riesgos y oportunidades en internet y el uso de dispositivos móviles entre menores españoles -2010-2015-.

En cuanto a su evolución, la cifra media total refleja una realidad que puede considerarse preocupante: si en 2010 el 15% de menores de 9 a 16 años declaraban haber sufrido *bullying* en cualquiera de sus variedades, 5 años después esta cifra pasa al 31%, **duplicándose las cifras en todas las franjas de edad y estratos socioeconómicos**.

El estudio trata, lógicamente, las diferentes formas en las que se puede concretar el *bullying*. En este sentido, el 12% de los y las menores afirman haber sido víctimas de acoso a través de internet o dispositivos móviles, si bien supone la mitad de las víctimas de agresiones en persona. Aquí también se han encontrado diferencias según la edad: los y las menores más jóvenes indican mayor prevalencia del *bullying* offline sobre el online -27% entre los 9 y los 14 y 20% para la franja de 15 y 16 años-. Por el contrario, la incidencia general del *cyberbullying* aumenta con la edad: es en la franja de 15 y 16 años donde se sufren con más frecuencia los casos de acoso mediante redes sociales, mensajería instantánea, llamadas o mensajes que se reciben en teléfono móvil. La mayor incidencia de *bullying*, tanto online como offline, parece producirse en la franja de 13 y 14 años.

TABLA 4.1. Modo en que los menores han sufrido *bullying* en los últimos 12 meses, por edad.

Formas de acoso	Edad				Total
	9-10	11-12	13-14	15-16	
En persona, cara a cara	27	27	27	20	25
Llamadas a teléfono móvil	0	1	2	3	1
A través de mensajes en mi teléfono (SMS o MMS)	0	1	2	3	1
En una red social (Tuenti, Facebook...)	1	4	6	8	4
En una plataforma (Youtube, Instagram, Flickr)	2	3	6	2	3
Por mensajería instantánea (MSN, WhatsApp, Skype)	2	4	7	9	5
En un chat	3	6	4	2	4
Correo electrónico	0	0	0	0	0
Alguna forma de bullying a través de internet o dispositivos móviles	8	13	14	15	12
TOTAL	4,78	6,56	7,56	6,89	6,11

Fuente: Net Children Go Mobile: Riesgos y oportunidades en internet y el uso de dispositivos móviles entre menores españoles (2010-2015).

3.- ANÁLISIS DE LAS POSIBLES CAUSAS.

Como ya se ha explicado, parece que el aumento del uso de las nuevas tecnologías, aumentan la exposición a los riesgos que de ellas derivan. En ese sentido, el citado informe, apunta que ha disminuido la edad de inicio del acceso a internet, que se sitúa ahora en los 07 años mientras que adolescentes que ahora tienen 15-16 años lo hicieron con 10 años. Ocurre algo parecido con el uso de *Smartphone*: los niños y niñas que ahora tienen 9 o 10 años tuvieron su primer móvil con 08; mientras que los que ahora tienen 15 o 16 años, lo tuvieron a los 11 años.

No hay que olvidar que la portabilidad de los *Smartphone*, junto con su uso personalizado y privado, supone un nuevo reto para la habilidad y la voluntad de los padres y las madres para compartir y supervisar el uso que hacen los y las menores de los medios online. Sin embargo, los datos muestran que la vivienda –bien sea en su propia habitación o en alguna otra– es el lugar desde donde más frecuentemente usan internet los y las menores: y un 26% de ellos lo hace varias veces al día.

En cuanto al uso de internet, el estudio es revelador: por término medio, el 45% de los menores tienen al menos un perfil en una red social, cuyo uso aumenta con la edad. Mientras el 15% de los niños y niñas de 09 y 10 años tienen un perfil, este porcentaje asciende al 83% entre los adolescentes más mayores. También hay que destacar que el 35% de los niños y niñas de 11-12 años tienen un perfil propio en una red social, incumpliendo los límites de edad legal para tener un perfil en una red. Estos datos también se ven afectados por el estatus socio-económico de los menores, siendo aquellos de ESE bajo los que más tienden a tener un perfil en una red social.

A los autores del informe, les ha llamado la atención el descenso de menores con perfiles en redes sociales, hecho que relacionan con el aumento del uso de la mensajería instantánea.

Por otro lado, mientras que sólo el 10% de los niños y niñas de 09-10 años afirma tener un perfil en una plataforma para compartir, en los adolescentes de 15 a 16 años este dato alcanza a tres de cada cuatro. Entre los niños y niñas de mayor estatus, en cambio, es menos probable tener una cuenta de este tipo.

Otro dato preocupante es el que concierne a la privacidad en las redes sociales: aproximadamente uno de cada cuatro menores dice tener un perfil público. Y en cuanto a los datos que se comparten a través de este medio, la mayoría de los menores posee una foto que muestra su rostro junto con su apellido; 03 de cada 10 menores facilitan el nombre de su centro escolar, 09 de cada 10 su número de teléfono y el 44% de los menores indica una edad que no es la suya.

En este contexto, en el que compartir imágenes y datos no tiene prácticamente límites, se ha diferenciado un subtipo de *ciberacoso*: el *cyberbullying* sexual, en el que el intercambio de imágenes, mensajes e invitaciones sexualmente explícitas se relaciona con el hostigamiento y el *bullying*. Estas imágenes, creadas en el contexto de relaciones románticas inter-personales, pueden ser, en la actualidad, fácilmente distribuidas, publicadas en más espacios online, por lo que se amplifica de manera exponencial su audiencia, provocando consecuencias no intencionadas, y convirtiéndose en experiencias problemáticas para algunos menores.

4.- NORMATIVAS ESPECÍFICAS ADOPTADAS EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y OTRAS MEDIDAS ADOPTADAS.

El estudio aquí tratado también muestra datos interesantes en cuanto a las posibles medidas a tomar para evitar fenómenos como el acoso escolar y *cyberbullying*. Según sus datos, las madres, los padres y los amigos son las fuentes de apoyo a las que recurrirían de manera muy o bastante probable tras haber sufrido experiencias molestas en internet -84%, 76% 58% respectivamente-, aunque estos datos cambian con la edad, aumentando el porcentaje que acudiría a amigos, y disminuyendo, especialmente si se trata de chicas, el que acudiría a hablar con el parent. Sin embargo, para la mayoría sería muy o bastante improbable recurrir a los profesores u otros especialistas.

Por ello, se debería tener en cuenta tanto a los progenitores como al profesorado, en la construcción de cualquier plan o medida que se quiera poner en práctica para luchar contra este fenómeno, haciéndolos partícipes activos en actividades como son la mediación, el control de seguridad en el uso de internet, o la educación y sensibilización sobre *cyberbullying*.

En lo que respecta a las medidas adoptadas, existe un proyecto, de origen finlandés, que se está convirtiendo en un referente en lo que respecta a esta lucha: el Programa KiVa, que busca prevenir la violencia actuando sobre los 03 protagonistas identificados en este fenómeno: la víctima, el acosador y los espectadores. Este programa se basa en el cambio de actitudes y actuación de los "by-standers" -los alumnos que no son ni víctimas ni *bullies*- que apoyan a la víctima, en lugar de fomentar el acoso. Es decir, a diferencia de otros modelos que se centran exclusivamente en la víctima y el acosador, KiVa intenta cambiar las normas que rigen el grupo, en el cual son parte importante "los otros", los que no acosan, que observan, que son testigos y que se ríen. El programa

busca prevenir y enfrentar el acoso en los colegios, a partir del cambio de actitudes y de actuación de los alumnos para la convivencia respetuosa.

El programa, implantado en el 90% de los colegios de educación básica, está logrando frenar el acoso y *cyberbullying* en las aulas, y es producto, en primer lugar, de un compromiso político real por acabar con los casos de acoso escolar – la iniciativa parte del entonces Ministro de Educación-, y de la Universidad de Turku, que llevaba 25 años estudiando las relaciones entre los niños. Así arrancó el programa, financiado en un primer momento por el Gobierno.

En cada colegio hay un equipo KiVa, formado por tres adultos que se ponen a trabajar en cuanto tienen conocimiento de un caso de acoso escolar o *cyberbullying* en el centro, identificando, en primer lugar, si se trata de un caso sistemático o el acoso es algo puntual. Después tratan con la víctima, para darle apoyo, ayudarla y tranquilizarla. Y más tarde con los acosadores, haciéndoles conscientes de sus acciones. Además, el programa trata la prevención: los estudiantes reciben una veintena de clases a los 07, 10 y 13 años para reconocer las distintas formas de acoso y mejorar la convivencia, trabajando el respeto a los demás o la empatía. Cuentan con material de apoyo: manuales para el profesor, videojuegos, un entorno virtual y reuniones y charlas con los padres. Este último punto se considera clave: si el caso se considera muy grave, el aviso a los progenitores de la víctima se hace de inmediato, para hacerlos partícipes de la situación del menor. Éstos son fundamentales, también poseen una guía y tienen información inmediata a través de una aplicación informática.

Cuando se analizaron los resultados, años después de su implantación, estos fueron espectaculares: los casos de acoso escolar desaparecieron en el 79% de las escuelas, y, durante el primer año, se redujeron en un 40%. Pero no fueron sus únicos logros, ya que el estudio constató que KiVa también aumenta el bienestar escolar y la motivación por estudiar, al mismo tiempo que disminuye la angustia y la depresión.

El proyecto se ha hecho eco en los espacios educativos internacionales, y se ha exportado a Reino Unido, Francia, Bélgica, Italia, Suecia, Estados Unidos o España – a través de los colegios finlandeses-. Sin embargo, los creadores hablan de una falta de medios importante, ya que, para que el programa fuese realmente efectivo, se precisaría el asentamiento en cada país interesado, de una organización encargada de extenderlo, incluyendo las tareas de traducción de los manuales.

Pese a la efectividad del programa finlandés KiVa, más de la mitad de las escuelas del país nórdico han optado por no renovarlo. Esto puede deberse a que el Ministerio de Educación finlandés, principal impulsor del proyecto KiVa, dejó de financiar el programa en 2011, lo que obligó a sus responsables a buscar fuentes alternativas de financiación para continuar su desarrollo. Así, sus creadores comenzaron a cobrar a las escuelas entre 50 y 400 euros anuales en función del número de alumnos, lo cual supone 0,60€ por alumno y curso escolar.

En cuanto a España y sus medidas de lucha contra el acoso escolar y *cyberbullying*, existe una reglamentación para proteger al menor de los delitos de tipo cibernético, desarrollada en el artículo 197 del Código Penal y modificado en las Leyes Orgánicas 5/2010 de 22 de junio, 3/2011 de 28 de enero y 1/2015 de 30 de marzo. Sin embargo, en lo que respecta al *ciberacoso*, no hay que olvidar que el anonimato es una de las características de los acosadores, lo que dificulta la persecución de este tipo de delito y su concreción en sanciones de tipo legal.

A nivel de Ministerio de Educación, Cultura y Deporte se comenzaron a implementar algunas actuaciones correspondientes al Plan Estratégico Nacional de Convivencia Escolar. Este Plan, se fundamenta en ejes como la educación inclusiva, la educación en los sentimientos la amistad, la socialización preventiva de la violencia desde la primera infancia y la atención y cuidado del uso de las tecnologías de la información y la comunicación, entre otros. Estructurado en ocho líneas de actuación, se señala específicamente en la **Línea de actuación 6**: la “Prevención y control de incidentes violentos en los centros educativos y apoyo a las víctimas de violencia y acoso”. Algunas de las actuaciones que ya se están llevando a cabo, son la puesta en marcha de un Servicio de Atención Telefónica para todo el territorio nacional ante situaciones de violencia y acoso escolar, o la elaboración de guías para la prevención y apoyo a las víctimas de *ciberacoso* y violencia escolar.

A nivel Comunidades Autónomas, en **Madrid**, el IES Gregorio Marañón es un ejemplo de prácticas dirigidas a abordar el acoso escolar de las aulas: formación del profesorado, coordinación desde al área de tutorías, sensibilización a padres, profesores y alumnos, control en los pasillos y puertas abiertas para denunciar situaciones problemáticas. Pero su actividad principal es el enfoque en los testigos, intentando cambiar las percepciones sobre los “chivatos” y su apoyo al acosador al no denunciar.

En el IES Julio Pérez, en Rivas Vaciamadrid, también se esfuerzan por erradicar el abuso entre menores. Han desarrollado un **plan de convivencia** a partir de experiencias de otros centros, y también se han centrado en el alumnado como participante activo en el tratamiento de este fenómeno, definiendo a los ayudantes y a los mediadores. Los primeros ejercen como observadores, y son alumnos de 1º y 2º de la ESO. Los segundos son el alumnado mayor -3º y 4º- a los cuales se forma para intervenir en los conflictos.

En cuanto al Gobierno de la Comunidad de Madrid, se han puesto en marcha iniciativas como el Departamento de Inspección –el cual detectó un aumento de más del doble de casos de acoso escolar desde el curso académico anterior-, el Equipo de Apoyo contra el Acoso Escolar - formado por psicólogos, orientadores y un abogado y cuyo objetivo es prestar apoyo a los centros escolares que lo soliciten y la realización de cursos *online* para la mejora de la convivencia, destinados a docentes y progenitores. También se ha desarrollado la Guía de Intervención frente al acoso escolar, de obligada ejecución, controlada por el Departamento de Inspección. La Asociación de Profesores de Madrid, sin embargo, opina que esta guía actúa cuando ya es demasiado tarde, “cuando el acoso ya está en fase avanzada”²⁰, y exponen la necesidad e importancia de la prevención, y la toma de medidas como la reducción de alumnos por aula, el aumento del número de orientadores por centro, mejorar la formación del profesor y orientador en esta temática, así como la evaluación las actuaciones de profesores.

La normativa que debería regir esta problemática es el Decreto 15/2007, de 19 de abril, por el que se establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la Comunidad de Madrid; sin embargo, en este no se hacen referencias al acoso escolar en ninguna variante, sin presentar, por tanto, ninguna medida para ninguno de los dos actores.

²⁰ Asociación de Profesores de Madrid, en Laborde, A. (2017, 12 de marzo). “Unidos para frenar el acoso”. *El país – Extra Colegios*. Pág. 10.

En cuanto a la prevención, hay que destacar que, gracias al estudio sobre Convivencia escolar y Acoso, basado en la realización de test online a 108.000 alumnos y alumnas de la Comunidad de Madrid, se han podido identificar las 04 razones más comunes por las que se efectúa la violencia en las aulas: **porque los niños tienen «un comportamiento distinto» o «raro»**-34%-; por razones de físico –**obesidad, estatura**– -22%-; por sus capacidades escolares –**sacar buenas o malas notas, discapacidad física o intelectual**– -20%- o por cuestiones relacionadas con la inmigración –**color de piel, nacionalidad, origen** – -11%-.

En **Andalucía**, cada centro educativo establece su propio Plan de Convivencia bajo las directrices generales de una Guía de Elaboración puesta en marcha por la Junta. En dicha Guía se anima a los centros a establecer Comisiones y Aulas de Convivencia para mediar y tratar los conflictos. También busca favorecer la implicación de los progenitores y el alumnado mediante la creación de figuras delegadas de ambos, que fomenten la implicación de sus representados en la resolución de conflictos mediante la mediación y el diálogo. En cuanto a los centros de titularidad pública, la Junta establece Protocolos de actuación para casos de acoso escolar, *Cyberbullying*, Identidad de género, maltrato infantil y violencia de género, entre otros.

En cuanto a su normativa, el acoso escolar se enmarca en el Decreto 19/2007, de 23 de enero, por el que se adoptan medidas para la promoción de la Cultura de Paz y la Mejora de la Convivencia en los Centros Educativos sostenidos con fondos públicos, el cual relega el desarrollo de medidas específicas a los Protocolos. La Orden de 20 de junio de 2011, por la que se adoptan medidas para la promoción de la convivencia en los centros docentes sostenidos con fondos públicos y se regula el derecho de las familias a participar en el proceso educativo de sus hijos e hijas, sí hace referencia al acoso y al *ciberacoso*, estableciendo medidas de carácter correctivo y disciplinario para el agresor, y de apoyo y protección para la víctima.

Siguiendo con **Aragón**, su primer Plan Integral contra el Acoso Escolar fue aprobado para el periodo 2016-2018, y desarrolla medidas como la puesta en marcha del Teléfono de Atención al Menor en Situación de Riesgo por posible Acoso Escolar -7 días a la semana, 24 horas al día-; la ampliación de funciones de la ya existente Asesoría de Convivencia Escolar, para que se sumen a sus funciones de apoyo, las de formación, coordinación entre instituciones y denuncia de los casos más graves de una manera más rápida y segura; y los programas de formación tanto para alumnos como el profesorado y las familias, que promuevan la convivencia y prevengan el acoso.

Otra de las iniciativas que recoge el Plan, es la revisión, desarrollo y actualización de la normativa reguladora de la convivencia escolar, la Orden de 11 de noviembre de 2008, por la que se regula el procedimiento para la elaboración y aprobación del Plan de Convivencia escolar en los centros educativos públicos y privados concertados de la Comunidad autónoma de Aragón –la cual no hace referencia al acoso ni al *ciberacoso*- y los protocolos de actuación ya existentes.

Asturias contaba, desde 2006 con un protocolo de acoso escolar, actualizado en el año 2016. Además, se han puesto en marcha otras medidas destinadas a luchar contra el acoso escolar, como el Programa de ciberacoso, dedicado a la comunidad educativa, basado en actividades de formación online, o el Programa Espacios de participación, enfocado en las familias. En estos momentos está en activo el “Plan Director para la mejora de la convivencia y la mejora de la seguridad en los centros educativos y su entorno”, el cual parece estar más centrado en la seguridad que en la convivencia,

encontrándose en desarrollo el “Plan Estratégico para la mejora de la convivencia y la participación en el Principado de Asturias”, el cual hará especial hincapié en la prevención del acoso y ciberacoso escolar.

A nivel de normativa autonómica, cuenta con el Decreto 249/2007, de 26 de septiembre, por el que se regulan los derechos y deberes del alumnado y normas de convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos del Principado de Asturias, el cual relega las medidas correctivas a la dirección de cada centro, y no considera a la víctima. Trata la prevención, pero de una manera general, al hablar de fomento de la convivencia.

Canarias dispone de un Programa de Prevención y Ayuda Contra el Acoso Escolar, en cuyo marco se ha definido el Protocolo para la gestión de conflictos, que abarca las actuaciones más generales, ampliables por cada centro escolar. También cuenta con un teléfono gratuito y una plataforma web destinados a informar de los casos de acoso, que también permite a cada centro escolar informar al resto de sus propios proyectos de innovación en este ámbito y controlar su implantación.

La existencia de estos servicios permite la detección de casos de *bullying*, la derivación de manera inmediata al servicio de intervención psicológica y social y la asesoría a cualquier miembro de la comunidad educativa sobre este tema y las medidas a tomar. En lo que respecta al tratamiento de los casos, cada uno es evaluado de forma particular y se le asigna un grado de acoso, que es transmitido a la Inspección Educativa y a la Comisión Territorial de acoso escolar, que determinará el tipo de intervención necesaria. La coordinación y supervisión del servicio y la puesta en marcha de intervenciones directas en los centros recae en el Área de Convivencia.

El Decreto 114/2011, de 11 de mayo, por el que se regula la convivencia en el ámbito educativo de la Comunidad Autónoma de Canarias, hace referencia al acoso escolar, y establece medidas tanto preventivas como disciplinarias/correctivas, especialmente en lo que respecta al acosador. Sin embargo, no tiene medidas específicas para la víctima.

En lo que respecta a **Cantabria**, se ha centrado en la promoción de la convivencia como forma de prevenir y luchar contra el acoso escolar: posee un Decreto de Convivencia, y una Unidad de Convivencia, realiza actividades formativas para el profesorado y difunde material sobre convivencia y resolución de conflictos y realiza Congresos sobre esta temática, además de poseer también protocolos específicos de acoso.

La normativa que enmarca al acoso escolar es el Decreto 53/2009, de 25 de junio, que regula la convivencia escolar y los derechos y deberes de la comunidad educativa en la Comunidad Autónoma de Cantabria, el cual tipifica al acoso como una de las conductas gravemente perjudiciales para la convivencia, estableciendo medidas meramente disciplinarias.

En cuanto a **Castilla La Mancha**, la Consejería de Educación y la de Bienestar Social se encuentran elaborando un Protocolo de intervención en casos de acoso escolar, y ya se ha puesto en marcha un Programa de Prevención e Intervención en situaciones de Acoso/ciberacoso, todo ello amparado en el Decreto 3/2008, de 8 de enero, de la Convivencia escolar en Castilla-La Mancha, el

cual fomenta la autonomía de los centros educativos y la participación de la comunidad educativa en la promoción y mejora de la convivencia.

Castilla y León, cuenta con el Observatorio para la Convivencia que recoge información sistemáticamente para elaborar estudios, análisis, encuentros e informes anuales. Participan en él representantes de la Administración local, central y autonómica, de distintos ámbitos competenciales (sanitario, social, cultural, seguridad...), expertos en temas sociales y educativos, medios de comunicación, profesores, madres, padres y alumnado. Dispone de un teléfono contra el acoso escolar y tiene tres programas específicos:

- Programa P.A.R. (Prevenir, Apoyar, Reeducar); impulsa el buen trato entre el alumnado.
- Programa socio-escuela: Herramienta informática que permite evaluar las relaciones entre el alumnado y detectar de casos.
- Programa de Protección y Asistencia Jurídica al profesorado y al alumnado.

Además, dispone de un Plan de Prevención del *Ciberacoso* y Promoción de la navegación segura en los Centros escolares, en el cual se detallan actividades de prevención específica para el mismo.

En lo que a normativa se refiere, cuenta con el Decreto 51/2007, de 17 de mayo, por el que se regulan los derechos y deberes de los alumnos y la participación y los compromisos de las familias en el proceso educativo, y se establecen las normas de convivencia y disciplina en los Centros Educativos de Castilla y León y la Orden EDU/1921/2007, de 27 de noviembre, establece las medidas y las actuaciones para la promoción y mejora de la convivencia en los centros educativos de Castilla y León, que desarrolla la Ley anterior, sobre los cuales se sustentan los planes y programas detallados. La orden presenta medidas tanto para el agresor, de carácter correctivas/disciplinarias, como para la víctima, de protección y apoyo²¹.

Dentro del Pacto por la Infancia, **Cataluña**, recoge de manera específica la necesidad de incidir en la infancia migrante y sus características propias dentro del sistema educativo. La comunidad dispone del servicio telefónico “Infancia Respon”, gratuito, anónimo y disponible cualquier día a todas horas, para atender casos de acoso en la escuela, *ciberbullying*, violencia machista entre adolescentes y abusos sexuales. Cuenta con un circuito de coordinación, derivación e intervención para los casos de *bullying* que busca atender los casos en un plazo aproximado de un mes.

También posee un Proyecto de Convivencia, cuyas intervenciones abarcan desde el aula al centro educativo o el entorno del mismo, y protocolos de actuación específicos para casos de prevención, detección e intervención frente a casos de acoso, situaciones de odio y discriminación, situaciones de ciberacoso y otras situaciones conflictivas o de maltrato infantil. En la propia web de

²¹ Cerezo Ramírez, F. & Rubio Hernández, F.J. (2017). Medidas relativas al acoso escolar y ciberacoso en la normativa autonómica española. Un estudio comparativo. *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 20(1), Pág. 113-126.

la Generalitat, se anima directamente a los estudiantes a denunciar estos casos a un adulto responsable y a no ser espectadores pasivos. Ésta facilita enlaces a material audiovisual, asociaciones, otras webs especializadas, guías, informes e incluso juegos para permitir que cualquier joven se informe y sensibilice sobre el tema.

Cataluña es una de las pocas comunidades autónomas que posee una Ley de Educación propia, en la cual, se hace referencia expresa al acoso, no así al *ciberacoso*. Sin embargo, en el Decreto 279/2006, de 4 de julio, sobre derechos y deberes del alumnado y regulación de la convivencia en los centros educativos no universitarios de Cataluña, no menciona directamente ni el acoso ni, desde luego, el *ciberacoso*.

En **Ceuta**, las medidas están por llegar, pero ya existe un Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y la Ciudad de Ceuta, para el desarrollo de Programas centrados en acciones de compensación educativa y de formación de personas jóvenes y adultas desfavorecidas, en cuyo marco, se pretende apoyar, a través de la realización de diversos planes, la integración del alumnado, a fin de aliviar diferencias y discriminaciones entre alumnos, y favorecer una escolarización normalizada, luchando también contra el riesgo de abandono escolar prematuro. Se centra en la convivencia y en la mediación, tratando casos de vulnerabilidad general.

La ciudad autónoma no posee normativa propia en este sentido. Se rige por el Real Decreto 275/2007, de 23 de febrero, por el que se crea el Observatorio Estatal de la Convivencia Escolar, el cual no hace ningún tipo de referencia al acoso en las aulas.

La **Comunidad Valenciana**, cuenta con un Plan de Convivencia actualizado para el curso 2015-2016 donde se establecen los protocolos de actuación e intervención ante supuestos de violencia escolar. Este plan cuenta con modelos de actuación diferenciados para los diferentes casos: acoso e intimidación, *ciberbullying*, detección de casos de maltrato infantil, actuaciones ilícitas del Personal Docente y/o PAS, y otros casos de violencia o alteración de convivencia. También está previsto un sistema de evaluación del Plan por parte de los centros educativos.

Desde 2016 se puso en marcha un nuevo procedimiento para recoger las incidencias que se produzcan en cada centro en un registro online. Además, cuenta con un Plan de Igualdad específico para garantizar el derecho a la identidad y expresión de género y la intersexualidad.

Por otra parte, el Decreto 39/2008, de 4 de abril, del Consell, sobre la convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos y sobre los derechos y deberes del alumnado, padres, madres, tutores o tutoras, profesorado y personal de administración y servicios, tipifica el acoso como una de las conductas gravemente perjudiciales para la convivencia en el centro, para las cuales se establecen medidas educativas disciplinarias.

Sin embargo, en la Orden 62/2014, de 28 de julio, por la que se actualiza la normativa que regula la elaboración de los planes de convivencia en los centros educativos de la Comunidad Valenciana y se establecen los protocolos de actuación e intervención ante supuestos de violencia escolar, se detalla un procedimiento específico de intervención ante supuestos de acoso en las aulas y *ciberacoso*. Además, se hace eco de la importancia de tomar medidas preventivas, y establece protocolos de actuación para la denuncia.

Galicia fue la primera comunidad española en contar con un protocolo de actuación para casos de acoso escolar y *ciberacoso*, publicando en el año 2013: el “*Protocolo Xeral para la prevención, detección e tratamiento do acoso escolar e ciberacoso*”, el cual se actualizó en el año 2015. Éste está enmarcado en la Estrategia gallega de convivencia escolar 2015-2020. En lo que respecta a normativa autonómica, cuenta con la Ley 4/2011, de 30 de junio de convivencia y participación de la comunidad educativa y el Decreto 8/2015, de 8 de enero, por el de que se desarrolla dicha ley, siendo una de las pocas Comunidades Autónomas en cuya normativa se hace referencia específica al *cyberbullying*, y presenta medidas disciplinarias para el agresor, y de protección para la víctima.

Las **Islas Baleares**, cuentan con un Protocolo de prevención, detección e intervención en casos de acoso escolar, y realiza actividades de prevención centradas en la formación; sin embargo dicho protocolo no hace alusión al *cyberbullying*, ni cuenta con medidas específicas para su tratamiento. Por su parte, los centros escolares, tienen en su mayoría, planes de convivencia que contemplan medidas preventivas.

Sus actuaciones se enmarcan en el Decreto 121/2010, de 10 de diciembre, por el que se establecen los derechos y los deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos de las Illes Balears, el cual hace referencia al acoso escolar –no al ciberacoso-, y establece medidas correctivas para el acosador.

En **La Rioja**, se han implantado este curso, una serie de proyectos piloto de prevención de acoso escolar en 14 centros de Ed. Primaria y 11 de Educación Secundaria y Bachiller, que, como el proyecto KiVa, surge del compromiso entre el gobierno y la comunidad educativa, y que se centrará en la formación de tutores, padre, madres y alumnado sobre acoso y *ciberacoso*, para que puedan identificar correctamente situaciones de *bullying*, y actuar sobre ellas.

En este sentido, hay que añadir que la comunidad autónoma, es la única que no tiene todavía un protocolo específico para tratar el tema del acoso, por lo que el Sindicato STAR –Sindicato de Trabajadores de la Administración Riojana-, ya ha mostrado su preocupación, y ha comenzado a tomar acciones para su solución²².

También persiguen una actualización de la normativa, el Decreto 4/2009, de 23 de enero, por el que se regula la convivencia en los centros docentes y se establecen los derechos y deberes de sus miembros, el cual simplemente tipifica el acoso escolar como conducta gravemente perjudicial para la convivencia en el centro, estableciendo medidas de corrección y sanciones, sin hacer referencia a la víctima ni al ciberacoso.

En cuanto a **Melilla**, existe un protocolo para los centros educativos, en el cual se determinan los actores que deben actuar en cada caso detectado. Además, en el marco del “Plan Director para la Convivencia y Mejora de la Seguridad en los Centros Educativos y sus Entornos” del Ministerio de

²² Sindicato-star.es. (2017). *STAR consigue que se inicien los trámites para el próximo Protocolo sobre Acoso Escolar. - STAR - Sindicato de Trabajadores de la Administración Riojana.* [online] Disponible en: <http://www.sindicato-star.es/index.php/educacion/noticias/790-star-consigue-que-se-inicien-los-tramites-para-el-proximo-protocolo-sobre-acoso-escolar> [Accessed 16 Mar. 2017].

Interior, se ofrecen charlas para la prevención del acoso y *cyberbullying*, siendo algunas específicas para el profesorado. La ciudad también ha firmado el Convenio MECD-Ciudad autónoma.

Tanto la ciudad de Melilla como Ceuta, no poseen legislación propia específica en este tema, guiándose también por el citado Real Decreto 275/2007, de 23 de febrero.

Murcia cuenta con un Plan de Convivencia Escolar, que cada centro docente deberá poner en marcha a principio de curso. El seguimiento y coordinación del Plan corresponde a la Comisión de Convivencia, que se reúne trimestralmente para analizar las incidencias, actuaciones y resultados derivados del mismo. La evaluación del Plan se realizará por el Consejo Escolar de cada centro, que podrá proponer mejoras al Equipo Directivo.

El Plan cede responsabilidad a los centros educativos, los cuales deben dar seguimiento al alumnado implicado en casos de acoso entre iguales, mediante el procedimiento que consideren oportuno. También recae en cada centro, de forma individual, establecer medios y procedimientos que faciliten la comunicación de los casos de acoso. Para los centros públicos de la Región de Murcia, hay un protocolo común, que permite, entre otras acciones, establecer medidas preventivas de protección para el alumno acosado, enfatizando en las zonas y momentos donde se produzca el acoso; realizar entrevistas personales tanto con el alumno acosado y/o sus padres y madres, los observadores no participantes, como con el agresor y/o sus progenitores; e imponer las medidas disciplinarias y, en su caso, de resiliencia, que se consideren oportunas tras la elaboración del informe respectivo.

En cuanto a su normativa, se rige, en primer lugar, por la Resolución de 4 de abril de 2006, de la Dirección General de Ordenación Académica, por la que se dictan instrucciones en relación con las situaciones de acoso escolar en los centros docentes sostenidos con fondos públicos que imparten enseñanzas escolares, en el cual el *bullying* cuenta con presencia específica y se establecen medidas de carácter correctivo/disciplinario para el agresor, y de apoyo y protección para la víctima.

En segundo lugar, el desarrollo del Plan mencionado, se enmarca en el Decreto 16/2016, de 9 de marzo, por el que se establecen las normas de convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en el cual, también se desarrollan protocolos específicos de actuación ante situaciones de acoso, maltrato o agresión, estableciendo como prioridad la protección de la víctima. La prevención se establece como pilar fundamental, pero no desarrolla las acciones para ello, que se entiende, se establecerán en el Plan.

En el **País Vasco**, su Gobierno, ha elaborado un documento guía, que orienta a los centros educativos a la hora de elaborar sus propios Planes de Convivencia. El protocolo de actuación ante estos casos es común, y abarca todas las fases del proceso: la detección o información del caso, su confirmación o no como un caso de acoso y las medidas a tomar, así como los responsables a los que informar. Incide tanto en el agresor y el agredido como en sus respectivas familias e incluye medidas de actuación, prevención, sensibilización, conciliación y reparación. El protocolo hace mucho hincapié al ciberacoso, el cual cuenta con su propio protocolo de actuación y para el cual existe un acuerdo de colaboración entre el Departamento de Educación y el de Seguridad del Gobierno Vasco.

La comunidad cuenta con el Decreto 201/2008, de 2 de diciembre, sobre derechos y deberes de los alumnos y alumnas de los centros docentes no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el cual hace una leve referencia al acoso escolar, junto al sexista, y establece medidas disciplinarias para el acosador, y otras de carácter protector y de apoyo para la víctima²³.

5.- CONCLUSIONES.

Los datos sobre *bullying* y *ciberbullying* tratados en este capítulo muestran un aumento notable –el doble-, en absolutamente todas las franjas de edad y estratos socioeconómicos. Aunque no se desdeñan estos datos, también es cierto que hay una mayor atención pública al fenómeno, más campañas y más sensibilización al respecto. Este aumento puede deberse, no tanto a un aumento en neto de los casos, sino a las mayores facilidades para identificar situaciones de abuso y acoso por parte de quienes las sufren, que quizá anteriormente sentían que el acoso escolar estaba normalizado o ni siquiera era considerado problemático.

En esta temática, tanto los progenitores como el profesorado tienen un papel fundamental en la mediación y el desarrollo de conductas de prevención y superación de este tipo de casos. Ambos agentes deben ser tenidos en cuenta a la hora de desarrollar las iniciativas, protocolos y planes contra el acoso escolar y el *ciberbullying* y su prevención. Resulta fundamental facilitar los espacios y los medios para que todos los y las menores encuentren el apoyo social necesario, del tipo que sea.

Otra de las conclusiones de este capítulo es la importancia de la prevención, especialmente teniendo en cuenta la dificultad de perseguir e identificar a los acosadores en el fenómeno del ciberacoso. La sensibilización y la educación, tanto del alumnado como del profesorado, debe ser uno de los pilares en cualquiera de los planes diseñados para la lucha contra el acoso y ciberacoso escolar.

Por último, hay que añadir que no existen normativas específicas regionales sobre acoso y ciberacoso, pero si protocolos y planes de actuación, aunque no todos hacen referencia al último. La normativa existente, sobre convivencia escolar, hace referencia general al acoso, y rara vez al *ciberbullying*. En general, este tipo de protocolos compensan las medidas meramente disciplinarias que desarrollan las normativas autonómicas, haciendo mayor hincapié en la prevención. Aunque el diseño de estas guías es un primer paso esencial, lo que realmente marca la diferencia es la voluntad política para asegurar su cumplimiento.

²³ Ibídem. Pág. 120.

5.- ABSENTISMO Y ABANDONO ESCOLAR: MEDIDAS PREVENTIVAS.

1.- DEFINICIONES CONCEPTUALES.

Antes de comenzar a analizar un tema tan complejo, es preciso definir primero los conceptos con los se va a trabajar. En este caso, “Absentismo” y “Abandono” escolar. Ambos han sido definidos por diferentes organismos de maneras diversas, por lo que no se puede afirmar con rotundidad que exista una definición inequívoca de los mismos. Es por ello que se han tenido en cuenta tanto a organismos internacionales o supranacionales -la OCDE y la Unión Europea-, pues aportan una visión más amplia y global del término, como las definiciones aportadas por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte español, para definirlos a continuación.

De acuerdo a las fuentes consultadas, se pueden acotar las definiciones de ambos términos:

- **ABSENTISMO:** La ausencia, justificada o no, de un alumno durante una o más horas lectivas. Implica una pérdida de éstas clases, y se puede dar de manera más o menos continuada. Se considera la antesala del abandono cuando se da de forma frecuente, y se torna especialmente grave en las etapas obligatorias de la educación. Puede producirse por distintos factores²⁴:

- **Familiares:** Motivado por diversas causas; que la familia se sirva del estudiante para trabajar o cuidar de otros hermanos, absentismo activo, debido a la ausencia de valores familiares que den importancia a la educación e impliquen a los padres en el proceso educativo y disciplinario de sus hijos, absentismo pasivo, fruto de la movilidad constante de la unidad familiar debido a que se dedica a actividades temporeras, absentismo nómada, o también motivado por una situación familiar inestable, desestructurada o precaria que dificulte la atención del estudiante, absentismo desarraigado.

- **Escolares:** El alumno no se siente motivado o implicado en la escuela, se aburre o no es capaz de adaptarse, lo que implica un rechazo al proceso educativo. Aquí es vital la implicación de los profesores y el centro escolar, que han de atender de manera personalizada cada caso y darle una respuesta efectiva.

- **Sociales:** Se dan cuando el alumno se ve condicionado por factores del entorno, tales como la imitación del comportamiento de sus compañeros absentistas o la socialización en un entorno cultural que no valora el importante papel que la educación tiene, y tendrá, en sus vidas.

- **ABANDONO ESCOLAR:** El abandono escolar hace referencia a aquellos alumnos que dejan sus estudios por uno u otro motivo. En concreto, y a partir de ahora, se pondrá énfasis en el llamado “**Abandono Educativo Temprano**”, o **AET**. Este concepto abarca a todo el alumnado que abandona los estudios antes de completar la segunda etapa de la Educación Secundaria. Si bien el alumno que abandone la formación general tras haber completado 4º de la E.S.O., estará en posesión, tanto del Graduado Escolar como del Título de Secundaria, la realidad social y económica muestra cómo, cada vez más, es preciso aumentar el nivel de estudios si se desea tener un empleo y un salario dignos, en un mercado laboral cada vez más competitivo. Así, tanto el MECD como la OCDE o la UE están

²⁴ RIBALLA MALLADA, F. J., 2007: “*La ausencia a clase*”. Universidad Antonio de Nebrija.

tomando como referencia la segunda etapa de la Educación Secundaria Obligatoria, que abarcaría bien el Bachillerato o los Cursos de Formación Profesional de Grado Medio. En base a ello, se puede definir el Abandono Educativo Temprano como el porcentaje de población joven, entre los 18 y los 24 años, en los cuales no ha completado la mencionada etapa de la Secundaria y que no tiene intención de continuar con otro tipo de estudios.

Para una mejor comprensión del texto, se considera preciso definir tres conceptos adicionales, que tienen gran relevancia a lo largo del análisis: qué se entiende tanto por “fracaso escolar” como por “bajo rendimiento” y qué significa la llamada “tasa de idoneidad”:

- **FRACASO ESCOLAR²⁵**: Atendiendo a la definición más extendida del término en España, hace referencia a todo alumno que se retira del sistema educativo antes de alcanzar los mínimos legales exigidos.

- **BAJO RENDIMIENTO²⁶**: Muy influenciado por los Informes del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos –PISA-, de la OCDE, este concepto hace referencia a todos aquellos alumnos que no alcanzan las competencias mínimas exigidas en cualquiera de las tres áreas que PISA analiza: comprensión lectora, matemáticas o ciencias, lo que puede generar actitudes negativas hacia la escuela y la educación en sí misma, fruto de la desmotivación.

- **TASA DE IDONEIDAD²⁷**: Porcentaje del alumnado que está matriculado en el curso que, por edad, le correspondería. En oposición a ello, se encuentran los casos de repetición de curso, o **tasa de repetición**, donde el alumno no supera el mínimo de materias exigidas para continuar su formación y se ve obligado a volver a matricularse en el curso completo en el que se encuentra. En el contexto de la inmigración, se produce el hecho de ubicar al menor escolarizado a mitad de curso sin hacerle un previo examen de conocimientos, ubicándolo en el curso, teniendo solamente en cuenta la edad cronológica.

2.- ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE FRENAR EL ABANDONO EDUCATIVO TEMPRANO?

Como se verá más adelante, todos los elementos arriba definidos forman parte de un complejo entramado multicausal que, de no ser intervenido a tiempo, culmina en el abandono escolar temprano, es decir, en un alumno que no supera el segundo ciclo de la Educación Secundaria. Así pues, es en la importancia de culminar esa formación, donde se centra este apartado.

A continuación se presenta una tabla donde se exponen de manera opuesta las consecuencias individuales que, a futuro, puede tener el Abandono Educativo Temprano (AET)²⁸:

²⁵ FUNDACIÓN “LA CAIXA”, 2007: “*Fracaso y Abandono Escolar en España*”, p. 18. Colección Estudios Sociales nº29.

²⁶ OCDE, 2012: “*PISA. Estudiantes de bajo rendimiento: por qué se quedan atrás y cómo ayudarles a tener éxito*”, p. 05.

²⁷ MECD, 2016: “*Sistema estatal de indicadores de la educación 2016*”, p. 56.

²⁸ EURYDICE, 2014: “*La lucha contra el abandono temprano de la educación y la formación en Europa: estrategias, políticas y medidas*”, p. 04.

DESVENTAJAS DEL AET	VENTAJAS DE CONTINUAR ESTUDIANDO
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reduce las oportunidades laborales. ➤ Aumentan las desventajas socioeconómicas. ➤ Crecen los riesgos sobre la salud. ➤ Aumenta el riesgo de exclusión social. ➤ Menor implicación en actividades políticas, sociales o culturales. ➤ Menor calidad de vida. ➤ Riesgo de perpetuarlo a la descendencia. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reduce el riesgo de desempleo. ➤ Salarios más elevados. ➤ Mayor salud. ➤ Menor delincuencia. ➤ Mayor productividad y crecimiento. ➤ Menor gasto público y social. ➤ Más cohesión social. ➤ Incidencia positiva sobre las expectativas de futuro de sus descendientes.

Atendiendo a los efectos que el Abandono Educativo Temprano puede tener sobre cada alumno, no es difícil imaginar los efectos que la suma de todas estas situaciones individuales puede tener sobre un país, tanto en el medio como en el largo plazo. Generaría, pues, una población menos formada, menos implicada a todos los niveles, con menores expectativas de crecimiento y mejora en todos los aspectos: laboral, económico, personal, más dependiente del gasto y la inversión pública y con un elevadísimo riesgo de perpetuar esta situación para las generaciones futuras.

La Unión Europea no es ajena a esta realidad. Es por ello que el Consejo de Ministros adoptó en 2009 un conjunto de medidas, tanto generales como específicas para cada país, englobadas dentro del llamado “*Marco Estratégico: Educación y Formación 2020*”. Dicho conjunto de medidas continúa la estela de la anterior estrategia en educación del año 2010, con la finalidad de mejorar la formación y la empleabilidad de la población europea. Uno de los objetivos que todavía permanecen hace clara alusión al tema específico indicado: **frenar el Abandono Escolar Temprano**, con una tasa de alumnado matriculado en el segundo ciclo de la Educación Secundaria que supere el 90%²⁹. Este objetivo específico se enmarca dentro del tercer objetivo estratégico “*Promover la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa*”, lo cual casa a la perfección con los efectos potenciales negativos del AET descritos arriba.

²⁹ COMISIÓN EUROPEA, 2015: “*Overview of Europe 2020 Targets*”. Disponible online: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_en.pdf [14/03/2017].

3. LA SITUACIÓN EUROPEA Y EL PANORAMA ESPAÑOL

A. ABSENTISMO ESCOLAR.

El absentismo se considera como uno de los grandes elementos que anteceden al Abandono Escolar Temprano, que sería la culminación de un largo proceso de bajo rendimiento, fracaso y desmotivación del alumno. En este sentido, España no presenta buenos resultados. Según el Informe PISA de 2015, y pese a que la cifra de absentismo en términos generales se ha reducido tres puntos desde el anterior informe de 2012, el alumnado español sigue presentando una tasa de absentismo mayor que la media de la OCDE. El 25% de los estudiantes declaró haber faltado, al menos, un día completo a clase en las dos semanas previas a la realización del Informe, algo que incide de forma directa en su rendimiento académico³⁰.

B. ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO.

Atendiendo a las expectativas de la UE, el conjunto de países que la conforman debería haber reducido su tasa de Abandono Escolar Temprano al 10% de la población para el año 2020. En conjunto, la media europea se sitúa en un 11%, aunque hay variaciones. Las primeras se dan, por supuesto, entre países. Las segundas, se encuentran desagregando los datos en función del género de los estudiantes, y también añadiendo el factor de la inmigración, aunque esto último se estudiará en profundidad en el apartado siguiente. En esta tabla de elaboración propia, a partir los últimos datos disponibles del Eurostat, para el año 2015, se puede observar dicha comparativa desagregada por sexos³¹.

AET 2015	UNIÓN EUROPEA	ESPAÑA
MEDIA	11%	20%
HOMBRES	12.4%	24.3%
MUJERES	09.5%	16.1%

Se aprecian aquí dos cuestiones clave para continuar con el análisis:

- En primer lugar, la enorme diferencia que se presenta entre las cifras de la Unión Europea y las que obtiene España. El resultado nacional, pese a presentar una tendencia descendente en los últimos años, es casi el doble, de media, que el obtenido por la UE³². Esto indica que, pese a que los esfuerzos realizados están dando sus frutos, aún queda mucho camino por recorrer si España quiere estar a la altura de sus socios europeos más desarrollados. La UE, consciente también de la gran diferencia entre España y las cifras medias de la Unión, ha fijado el objetivo nacional de AET en un 15% para el año 2020 para España.

³⁰ OCDE, 2015: "PISA 2015: Resultados Clave", p. 12.

³¹ COMISIÓN EUROPEA, 2016: "Key ET2020 indicators and benchmarks". Disponible en: https://ec.europa.eu/education/resources/key-indicators_es [14/03/2017].

³² MECD, s.f.: "Plan para la reducción del Abandono Educativo Temprano", p. 20.

- En segundo lugar, la desagregación de los datos por género permite entrever algo que se analizará más adelante: que existen una serie de factores condicionantes del éxito o el fracaso educativo, y el consecuente abandono de los estudios, de carácter complejo y multicausal. Las características propias de cada alumno, así como las de su entorno, serán claves para determinar cómo le afectarán.

Antes de continuar con el análisis de las causas que favorecen o frenan el Abandono Escolar Temprano, hay que atender a una cuestión fundamental. La situación española, no es en absoluto homogénea. Debido a su propia organización política, donde las competencias en Educación recaen sobre cada Comunidad Autónoma, se plantean diferentes resultados entre las diversas autonomías que conforman el país.

En la siguiente tabla, de elaboración propia en base a los datos de la Encuesta de Población Activa del año 2016, se pueden observar dichas diferencias, así como la continuación de la evolución descendente de la tasa de AET en España, que logra reducirse un punto porcentual de media respecto al año 2015. Aun cuando la tabla presenta los resultados conjuntos, desagregando nuevamente por género, la tendencia de las mujeres a presentar un porcentaje de AET inferior a los hombres se mantiene en todas las Comunidades Autónomas, salvo en el Principado de Asturias³³:

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PORCENTAJE AET
PAÍS VASCO	07,9
CANTABRIA	08,6
NAVARRA	13,4
MADRID	14,6
GALICIA	15,2
ASTURIAS	16,6
CASTILLA Y LEÓN	17,3
LA RIOJA	17,8
CATALUÑA	18,0
CANARIAS	18,9
MEDIA NACIONAL	19,0

³³ MECD, 2016: "Nivel de Formación, Formación Permanente y Abandono: Explotación de las variables educativas de la Encuesta de Población Activa". Disponible en: <http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/mercado-laboral.html> [14/03/2017]

ARAGÓN	19,1
COMUNITAT VALENCIANA	20,2
EXTREMADURA	20,4
CEUTA	21,5
ANDALUCÍA	23,1
CASTILLA LA MANCHA	23,2
MELILLA	24,4
MURCIA	26,4
BALEARES	26,8

4.- ¿QUÉ FACTORES FAVORECEN EL ABSENTISMO Y EL ABANDONO ESCOLAR? ¿CUÁL ES EL PAPEL DE LA INMIGRACIÓN?

Como ya se ha indicado, hay una serie de condicionantes que pueden frenar o potenciar el Abandono Educativo Temprano³⁴. Desde ciertos sectores, se entiende la inmigración como una más de estas variables. No obstante, ciertas voces discrepantes entienden que el alumnado inmigrante no presenta más riesgo de fracaso, absentismo o abandono escolar *per se*, sino que reúne, en un elevado número, los factores de riesgo que a continuación se detallan, y que son éstos los que generan su vulnerabilidad respecto al alumnado del país de acogida. Esta es la perspectiva que se utilizará en el análisis.

Se ha comentado ya que el proceso de abandono escolar tiene un origen multicausal, y es cierto. No obstante, no todas las variables tienen igual peso a la hora de determinar qué futuro le espera al alumno en cuestión. Atendiendo al Informe Pisa 2015, hay dos aspectos que se tornan especialmente relevantes, a la hora de analizar porqué unos alumnos fracasan y otros no en el proceso educativo: el nivel socio-cultural y el origen inmigrante.

A. EL NIVEL SOCIO-CULTURAL.

Si se quiere estudiar el fenómeno de la educación, es preciso aclarar que en modo alguno la responsabilidad de sus éxitos o fracasos recae exclusivamente sobre el alumno. Las condiciones de partida tienen un fuerte efecto en los resultados académicos de cada estudiante, y en el riesgo que presenta de fracasar en los estudios, ausentarse en las horas lectivas o abandonar finalmente su educación. Hay dos cuestiones esenciales, en este sentido:

³⁴ La variable género ya ha sido mencionada en el apartado anterior. Al no tener claras las circunstancias que propician una mayor tasa de abandono entre hombres que entre mujeres, no se analizará esta cuestión más detalladamente en este apartado.

- a) **El capital económico:** Según el Informe “Fracaso y Abandono Escolar en España”, “el atributo con más peso en el proceso de salida del sistema educativo es la clase social del alumno”³⁵. De hecho, las diferencias más pronunciadas entre los resultados obtenidos en los estudios, sin tener en cuenta esta variable, se dan, por un lado, entre hombres y mujeres, y por otro, entre el alumnado nacional y extranjero. El efecto del capital económico es tal, que, una vez incluida la variable económica, estas diferencias se reducen progresivamente a medida que se aumenta el nivel socioeconómico de los alumnos estudiados, lo que es un claro ejemplo de la relevancia de esta cuestión sobre las demás³⁶.
- b) **El capital cultural:** Uno de los factores más sorprendentes del análisis de las fuentes arriba citadas es que ambos coinciden en la gran importancia que el nivel de estudios de los progenitores puede tener en el desarrollo del alumno. La mayor tasa de fracaso escolar se concentra en los jóvenes cuyos padres tienen menos estudios, aunque terminaran la educación obligatoria. Es más, se ha comprobado como el nivel de estudios de la madre, puede ser incluso más determinante que el de los padres. En 2015, el porcentaje de AET en alumnos cuyas madres tienen estudios superiores fue del 04.1%, mientras que se situaba en un 37.5% en el caso de descendientes de mujeres que, como mucho, terminaron la educación primaria³⁷.

B. EL FACTOR DE LA INMIGRACIÓN.

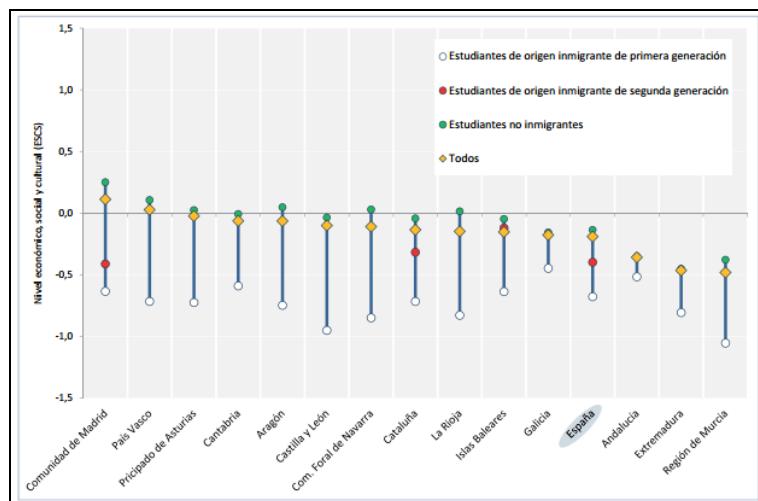
Las variables culturales y económicas arriba mencionadas afectan de forma muy relevante a cualquier alumno, ya que su peso respecto al resto es considerablemente mayor. La segunda gran variable de peso es la inmigración. Sin embargo, esos dos factores mencionados también influyen sobre el alumnado inmigrante, y de manera muy determinante. De hecho, y tomando al alumnado de 15 años como punto de referencia, las diferencias entre el estatus socioeconómico y cultural de los descendientes de inmigrantes son significativas, en comparación con los hijos de españoles, y en todas las Comunidades Autónomas³⁸:

³⁵ FUNDACIÓN “LA CAIXA”, 2007: “*Fracaso y Abandono Escolar en España*”. Colección Estudios Sociales nº29, p. 71.

³⁶ EURYDICE, 2014: “*La lucha contra el abandono temprano de la educación y la formación en Europa: estrategias, políticas y medidas*”, p. 06.

³⁷ MECD, 2016: “*Sistema estatal de indicadores de la educación 2016*”, p. 62.

³⁸ MECD, 2015: “*Informe 2015 sobre el estado del sistema educativo. Curso 2013_2014*”, p.



Así pues, el alumnado inmigrante tendrá un **origen socioeconómico** más desfavorecido, de media, que el de origen nacional. Generalmente, los padres de alumnos inmigrantes, desarrollan trabajos menos cualificados y peor remunerados. Lo cual implica que, además de tener un nivel de ingresos inferior al de las otras familias inmigrantes mejor cualificadas y de los españoles de origen; las jornadas laborales que tendrán que afrontar se plantearán más largas, en tanto que deben emplear más tiempo de trabajo para reunir la misma cantidad de dinero que otro profesional mejor preparado. Ello, tiene como consecuencia la desatención del estudiante, que dispone de mucho tiempo libre que ocupar en actividades no necesariamente positivas ni relacionadas con su formación. A su vez, los padres disponen de menor tiempo para involucrarse en su desarrollo formativo, pudiendo favorecer así la desconexión del alumno con el propio proceso.

En cuanto a los **factores culturales**, la tendencia es clara: no importa la fecha ni la estadística que se consulte, los inmigrantes tienen, de media, un nivel de estudios inferior al de la población nativa. Ello es grave por dos motivos; el primero, por la ya mencionada influencia del nivel de estudios de los padres sobre las expectativas de sus hijos. Y, también, porque hay otro condicionante cultural muy importante: el valor en sí que la unidad familiar dé a la educación. Los padres que valoran y fomentan la educación de sus hijos suelen ser más constantes y estar más presentes en su proceso de formación, lo que dificultará que dicho joven desatienda sus tareas y obligaciones y se desvincule de la escuela. Por otro lado, una unidad familiar, o un entorno cultural que no valore lo suficiente la educación, puede transmitir estos valores a sus hijos, lo que aumenta el riesgo del llamado “absentismo social”. Finalmente, dar prioridad al trabajo frente a la formación puede favorecer el abandono escolar temprano, al desear el alumno incorporarse al mercado laboral cuanto antes, aun en detrimento de sus estudios.

Además de estos factores, se han identificado otros que condicionarán el posible éxito o fracaso del alumnado inmigrante:

El propio **proceso migratorio**, ha de ser tenido en cuenta, ya que es un cambio enorme en la vida de una persona muy joven, que afectará a todos los aspectos de su vida presente y futura, y cuyos efectos no es capaz ni de prever ni de controlar. Además, la sensación de desarraigado o pérdida

de lo conocido, y las exigencias de adaptación del nuevo entorno, pueden generar mucho estrés en ellos. También, el **país de procedencia** del alumno parece ser un condicionante de su éxito o fracaso. Aunque sus causas no están muy claras, se ha percibido un menor rendimiento en aquellos que proceden de países del Sur global³⁹.

La desigualdad entre nacionales y extranjeros se agrava aún más si el estudiante no se ha incorporado a la escuela al mismo tiempo que sus compañeros. Podemos hablar de incorporación **tardía**, cuando un alumno no se incorpora al proceso educativo al mismo tiempo que sus compañeros. Puede tener diversas causas, entre ellas el proceso migratorio del alumno. Tiene dos grandes aspectos; el alumno puede hablar una lengua diferente a la de la sociedad de acogida, lo que dificultará su aprendizaje, o bien puede manifestar retrasos curriculares fruto de una escolarización diferente, irregular e incluso nula en su país de origen. Todo ello retrasará su proceso de aprendizaje respecto a sus compañeros. El hablar un idioma diferente en casa y en la escuela adquiere, en ciertas partes del territorio español, un cariz aún más complejo: la existencia de una lengua cooficial es un elemento más que añadir a la lista de retos que el alumno extranjero debe superar cada día. Es vital intervenir desde el profesorado y las instituciones, con el fin de compensar las carencias iniciales que el alumno plantea, y reforzar su confianza e implicación en el proceso educativo, porque un retraso en los primeros años de formación obligatoria plantea una situación compleja en el futuro, donde el alumno afectado tendrá serias dificultades a la hora de ponerse al día en cursos superiores⁴⁰.

Todo ello puede dar inicio a una compleja serie de **etapas que culminan en el Abandono Escolar Temprano**: la desmotivación puede conllevar un proceso paulatino de desconexión, de apatía respecto a la educación, la escuela y el profesorado. Dicha apatía, unida a la frustración que genera un bajo rendimiento respecto al resto de compañeros, es una de las causas que favorecen el absentismo escolar. Cuando un alumno desmotivado y de bajo rendimiento comienza a ausentarse del aula, el ciclo se acelera, y la repetición de curso es un paso inmediatamente posterior. La repetición de curso como estrategia educativa está siendo fuertemente cuestionada en la actualidad, ya que incide aún más en el rechazo y la desmotivación del alumno que lo sufre, potenciando y reactivando el ciclo del fracaso y el absentismo. Las cifras lo demuestran: los alumnos que más fracasan son los que más probabilidades tienen de abandonar tempranamente sus estudios. De ellos, casi el 90% se puede considerar absentista, y habrá repetido curso alguna vez.⁴¹

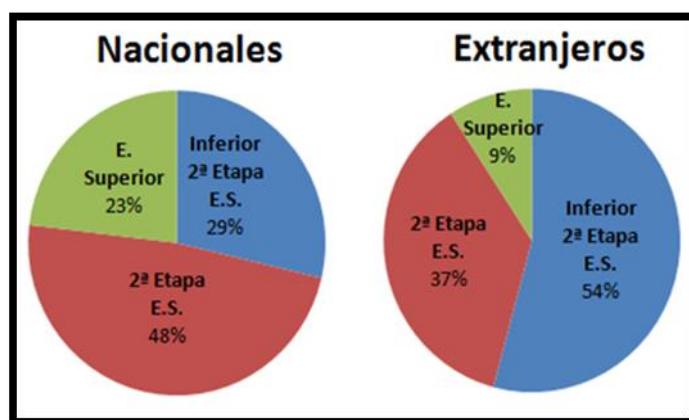
Se ha mencionado en el anterior apartado lo pronunciado de las diferencias entre hombres y mujeres, tanto en los resultados en AET europeos como los españoles. Sin embargo, retomando esta tabla y completándola con los resultados de la población nacional y extranjera, se pueden atisbar las dimensiones de la brecha que separa a unos y otros, en base a resultados del año 2015:

³⁹ FUNDACIÓN “LA CAIXA”, 2007: “*Fracaso y Abandono Escolar en España*”. Colección Estudios Sociales nº29, p. 84.

⁴¹ FUNDACIÓN “LA CAIXA”, 2007: “*Fracaso y Abandono Escolar en España*”. Colección Estudios Sociales nº29, p. 131.

2015	UNIÓN EUROPEA	ESPAÑA
MEDIA	11%	20%
HOMBRES	12.4%	24.3%
MUJERES	09.5%	16.1%
NACIONALES	10.1%	17.5%
INMIGRANTES	19%	33.3%

El número de estudiantes inmigrantes de 18 a 24 años que no continúan estudiando más allá de la etapa obligatoria de la E.S.O. triplica en España la media europea, y casi duplica la nacional. También en 2015 se pudieron obtener los datos relativos a la población, nacional e inmigrante, entre los 20 y los 25 años, que culmina uno u otro nivel de estudios:



De ello se deduce que los alumnos extranjeros que únicamente estudian hasta culminar los estudios obligatorios, algo insuficiente para lograr unas expectativas laborales y salariales satisfactorias en el futuro, es del 54% de los matriculados, casi el doble que la cifra de estudiantes nacionales. Sólo el 37% del alumnado extranjero terminará un Ciclo de Grado Medio o un Bachillerato, y finalmente, un exiguo 09% podrá lograr un título en Educación Superior.

En base a lo mencionado, se puede establecer un **perfil del alumnado inmigrante en España**, que para el curso 2015-2016 supuso el 08,4% de los matriculados: sus progenitores tienen un estatus socioeconómico más bajo, su capital cultural y económico también es menor, los factores culturales pueden incidir negativamente en la visión que el alumno tiene de la educación, el proceso migratorio genera estrés y desconcierto, y la incorporación tardía plantea dificultades desde el inicio que, de no ser solventada a tiempo, pueden plantearse muy complicadas de solucionar en un futuro.

En cuanto a la variable del género, las mujeres inmigrantes de entre 20 y 24 años residentes en España, siguen la tendencia nacional de obtener mejores resultados que sus compañeros varones, con una tasa general de AET más baja⁴².

A todo ello, hay que añadir que la mayoría del alumnado inmigrante se concentra, por sus propias condiciones socioeconómicas de partida, en centros de titularidad pública. Ello da lugar al llamado proceso de *justificación* de las escuelas públicas. Cuatro de cada cinco alumnos extranjeros estudian en la pública, pese a que se recomienda una distribución equilibrada entre centros⁴³. Ello ha generado toda una serie de estigmatizaciones y prejuicios por parte de la opinión pública que, sin embargo, se pueden desmontar con datos. Así, se ha demostrado que, en términos netos, el origen nacional del alumno no es tan relevante a la hora de analizar sus resultados como, nuevamente, la variable socioeconómica, que tiene un peso mucho más determinante si se comparan ambas dos. ¿Hay, pues, esperanza para estos jóvenes, teniendo en cuenta que modificar el capital socioeconómico y cultural de sus progenitores, no está en manos de los docentes de los centros a los que acuden?⁴⁴

Cada vez más, se está comprobando la importancia de incidir en los aspectos psicológicos del proceso. El caso del I.E.S. Claudio Moyano, de Zamora y de titularidad pública, es paradigmático. Sin contar con una financiación excepcional, logró sobrepasar, en el Informe PISA de 2012, la media española, e incluso la internacional, en los exámenes de ciencias, matemáticas y lectura. La clave, según su directora, reside en un conjunto de medidas implantadas, centradas en el apoyo a los alumnos que plantean dificultades, mediante la creación de aulas de desdoble, la formación continua del profesorado en temas clave -como la enseñanza bilingüe, la informática o la convivencia en el centro-, el refuerzo general en lengua y matemáticas, un mayor peso de los idiomas, la puesta en marcha de medidas específicas para mejorar la convivencia entre alumnos, la coordinación entre el profesorado de cada curso y, por supuesto, la implicación de los padres en el proceso educativo de sus hijos⁴⁵. Similares y exitosos resultados se pueden encontrar en otros estudios de caso, como el caso de Portugal. El país, azotado gravemente por la crisis económica, se ha visto obligado cada año a reducir su inversión en educación. Sin embargo, sus resultados en el Informe PISA solo hacen que progresar, debido a medidas similares a las adoptadas en Zamora⁴⁶.

Así, aunque la inversión económica sigue siendo un factor determinante, la experiencia demuestra cómo, gracias a la implicación del profesorado, los alumnos y sus padres, se pueden fomentar otro tipo de medidas que palien las causas de vulnerabilidad que afectan a ciertos sectores

⁴² MECD, conjunto de datos estadísticos “Educabase”, disponible en: <https://www.educacion.gob.es/educabase/menu.do?type=pcaxis&path=/Formacionym/EPA2015/Aban&file=pcaxis&l=s0> [14/03/2017]

⁴³ AUNIÓN, J.A., 2007: “*La escuela pública asume la inmigración*”. Publicado en el diario El País el 12/09/2007.

⁴⁴ CEBOLLA BOADO H., 2016: “*Desmontando mitos sobre escuelas públicas e inmigración*”. Publicado en el diario digital “eldiario.es” el 07/03/2016.

⁴⁵ MARTÍN, U., 2016: “*Lecciones sobre PISA desde un instituto de Zamora*”. Publicado en el diario El País el 11/12/2016.

⁴⁶ MARTÍN, J., 2016: “*Así triunfa en educación un país ahogado en deuda*”. Publicado en el diario El País el 09/12/2016.

del alumnado. Esto es especialmente significativo en el caso de los estudiantes inmigrantes. Si bien los centros a los que acuden no pueden incidir en algunos elementos perjudiciales para su desarrollo, como el capital económico o cultural de los padres, sí que pueden motivarles y ayudarles a involucrarse en el centro de estudios y su propio proceso formativo. También, con programas como los mencionados arriba, se puede intervenir a tiempo y de manera más efectiva en los efectos nocivos de la incorporación tardía, colocando al alumno en un nivel similar al de sus compañeros de curso casi desde el inicio. Finalmente, para un alumno motivado, con buenos resultados y que ha logrado construirse expectativas propias de futuro, será más complicado permitir que su entorno le incite al abandono escolar, incluso aunque se den las condiciones para ello.

C. CÓMO INFLUYE EN LA ENSEÑANZA EL AUMENTO CRECIENTE DE LA DESIGUALDAD EN ESPAÑA.

Ya se ha mencionado la relevancia que las cuestiones económicas pueden tener sobre el éxito o fracaso de cualquier alumno. Sin embargo, es preciso incidir más en esta cuestión. Las desigualdades económicas suponen el primer gran escollo en el camino hacia la igualdad real de todas las personas. El capital económico permite tanto a los padres como, llegado el momento, al propio alumno, decidir en qué recursos va a invertir a la hora de la formación. Así se plantean diferencias de base que condicionarán enormemente la senda que seguirá el alumno y, por tanto, su futuro.

En el caso de los niños, la primera gran decisión afectada por el bagaje económico de los padres viene determinada por el tipo de centro escolar que escojan: si acudirán a una escuela pública, privada o concertada. Esta primera elección, cuando el menor no es siquiera consciente de ello, va a condicionar enormemente todo su futuro. Así, las diferencias entre un alumno que acude a una escuela elitista privada y aquel que lo hace en una escuela pública de un barrio trabajador pueden ser abismales. Al disponer de menos ingresos, las escuelas más desfavorecidas tienen menos dinero para invertir en recursos académicos, mejora o ampliación de infraestructuras o contratación del profesorado. Disponen también de menos recursos para complementar la formación del alumnado con otro tipo de actividades, como salidas socioculturales, actividades extraescolares, deportes, clubes o asociaciones... Por último, tienen también menos recursos para invertir en paliar los problemas de disciplina, desmotivación o desigualdades que se dan entre sus alumnos, lo que, como ya se ha visto, es muy relevante a la hora de frenar el Abandono Educativo Temprano.

En el caso de los adultos, la elección, en tanto que se puede considerar elección una decisión tan fuertemente condicionada por el status socioeconómico, sería: matricularse o no en estudios superiores y, en su caso, hacerlo en una universidad pública o privada. El tandem mayor nivel de estudios, mejores expectativas de futuro, resulta obvio en la sociedad actual. Es por ello que las personas que valoran la educación son conscientes de la necesidad cada vez mayor de acceder a un título de Grado, incluso un Máster o un Doctorado.

El sur de Europa, así como Reino Unido y los Estados Unidos, son consideradas zonas donde las diferencias entre quienes pueden acceder a esta formación, y quiénes no, se consideran considerables. El progresivo encarecimiento del sistema educativo superior ha llevado a sus potenciales estudiantes, en especial aquellos de bajos ingresos, a tomar dos decisiones que pueden comprometer seriamente su futuro. La primera es dramática: ante la incapacidad de hacer frente al

coste de la educación superior, el alumno no se matricula. La segunda implica afrontar este coste pidiendo un préstamo para sus estudios, el cual luego tendrán que abonar una vez consigan un empleo. La deuda total de los estudiantes norteamericanos se eleva a los 01.3 billones de dólares. Ambas opciones no hacen sino que perpetuar el ciclo de la desigualdad: quien no accede a la universidad tiene peores expectativas de futuro, mientras que quien lo hace mediante un préstamo de estudios se encontrará, una vez los termine, con una situación más desfavorable que la del resto de sus compañeros.

La sociedad suele asociar los elevados costes de algunas escuelas y universidades a la calidad de sus resultados: en tanto que más invierten en infraestructuras, profesorado, actividades extraescolares, etc... mayor será el nivel de formación alcanzado y por tanto las expectativas de futuro. En algunos países asiáticos, donde una formación adecuada supone una herramienta definitiva para el ascenso social, las familias llegan incluso a endeudarse, con tal de que sus hijos, que se ven sometidos a muchísima presión en un entorno hipercompetitivo, alcancen las metas deseadas. En el caso concreto de España, la escalada en el precio de las tasas universitarias y la reducción de las becas para estudios superiores, parece abocar a los hijos de los trabajadores a las soluciones arriba mencionadas: el abandono o la deuda. Todo ello plantea un panorama poco halagüeño de perpetuación de las desigualdades sociales. Parte de la culpa de esta problemática no la tiene únicamente el encarecimiento de la educación, sino también la baja inversión pública española en la misma, cuyas cifras pueden compararse con las de otros países en el Gráfico 03 del Anexo I.

Ante este ciclo vicioso de perpetuación de las desigualdades sociales, una educación equitativa se plantea como la gran alternativa. Si se lograra garantizar la igualdad real de oportunidades a toda una generación, se podría cambiar el mundo tal y como se ha entendido hasta ahora. Atendiendo a los últimos estudios en la materia, por cada dólar invertido en las escuelas la sociedad recibe diez en retorno. También afirman que, si se lograra erradicar de verdad la desigualdad entre hombres y mujeres, el mundo entero ganaría 28 billones de dólares. Como se ve, los efectos de aumentar la igualdad entre personas son netamente positivos para el conjunto de la población mundial⁴⁷.

En este sentido, conviene señalar que el programa de educación compensatoria del Ministerio de Educación, y destinado a reducir desigualdades en la educación, ha pasado de una dotación de 169 millones de euros en los Presupuestos Generales del Estado de 2012 a 5 millones de euros en los Presupuestos de 2016

5.- MEDIDAS PREVENTIVAS PARA COMBATIR EL ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO.

En tanto que se plantea como un objetivo específico de la Unión Europea para el año 2020, y que la comunidad educativa es cada vez más consciente de la importancia de que el alumnado continúe formándose más allá de la primera etapa de la E.S.O., se han puesto en marcha una serie de medidas que pretenden prevenir este proceso.

⁴⁷ GARCÍA VEGA, M.A., “*La creciente desigualdad hace mella en la enseñanza*”. Publicado en el diario El País el 12/02/2017.

Dada la complejidad del sistema educativo español, se resumirán aquí únicamente aquellas propuestas por el MECD a escala nacional. No obstante, en el **Anexo I “Solicitud de datos a las comunidades autónomas por el foro para la integración social de los inmigrantes. Comisión de Educación y Sensibilización”**, se podrán consultar las medidas específicas puestas en marcha por algunas Comunidades Autónomas. Las medidas estatales en esta cuestión vienen definidas en el **“Plan para la reducción del Abandono Educativo Temprano”**, elaborado por el MECD en base a las indicaciones generales de la estrategia europea. A su vez, las CC.AA. tienen en cuenta estas indicaciones a la hora de elaborar sus propias propuestas⁴⁸.

Las **medidas preventivas**, que se plantean hacen hincapié en los aspectos individuales y psicológicos del proceso formativo, algo que, como ya se ha mencionado arriba, está arrojando buenos resultados, independientemente de los factores económicos. Se busca incentivar al alumno a que estudie, tanto para que se matricule como, más importante aún, para que no abandone a lo largo del proceso. El objetivo es atender las necesidades de cada alumno, ofreciendo un servicio integral que satisfaga sus expectativas. Para ello, se propone una coordinación constante entre las instituciones responsables, ya no sólo del área de educación, sino también con servicios sociales y empleo, ofreciendo a su vez becas y otros sistemas de incentivos para los estudiantes. Por supuesto, las tareas de análisis, sistematización de datos e investigación de causas y variables que inciden en el AET es otra prioridad de estas políticas preventivas. Analizar y entender los motivos que conllevan el fracaso del alumnado es vital para poder incidir sobre ellos y revertir las estadísticas actuales.

El sistema, también, busca diversificarse para hacerse más atractivo, planteando una oferta variada en cuanto a la modalidad del estudio -presencial, online...- y su estructura -por áreas, módulos...- e incluso planteando distintas ofertas formativas pensadas para grupos de edad concretos, lo cual puede favorecer la reincorporación al sistema educativo de personas de mediana edad.

La convivencia en el centro es también uno de los grandes objetivos de este Plan. Las medidas concretas varían en función del centro, los problemas que se planteen y las particularidades de los alumnos. También la mejora del rendimiento se plantea como otra meta a conseguir. Para ello, se trata de atender las situaciones particulares de bajo rendimiento, y de incidir en ellas mediante programas concretos de apoyo, como las aulas de diversificación o los refuerzos en materias clave.

Es preciso tener en cuenta que, pese a que las medidas mencionadas tienen como objetivo prevenir el Abandono Escolar Temprano, la mayoría buscan incidir sobre los aspectos que conducen al mismo, por lo que actuarán también, necesariamente, sobre las tasas de repetición de curso, fracaso y bajo rendimiento, absentismo y motivación personal, la antesala del Abandono.

6.- CONCLUSIONES FINALES.

España, así como la Unión Europea, es consciente de que en la sociedad actual, ya no es suficiente con obtener el título mínimo de Graduado Escolar. Es más, la población ni siquiera puede conformarse con obtener su titulación en la E.S.O. La alta especialización y tecnicización de un

⁴⁸ MECD, s.f.: **“Plan para la reducción del Abandono Educativo Temprano”**, p. 25-26.

mercado laboral cada vez más competitivo demanda trabajadores con altas cualificaciones, siendo el mínimo exigible el haber culminado con éxito la segunda etapa de la Educación Secundaria, que puede corresponder tanto con los cursos de bachillerato como con la Formación Profesional de Grado Medio.

El gran enemigo de este objetivo es el llamado “Abandono Escolar Temprano”, donde los alumnos de entre 18 y 24 años abandonan el proceso educativo sin culminar la mencionada segunda etapa de secundaria, y no se plantean matricularse en ningún otro curso. Se ha demostrado que el AET puede tener graves consecuencias en el futuro, tanto individuales como colectivas, por lo que es preciso realizar intervenciones para frenarlo.

En comparación con las cifras de la UE, España tiene aún mucho trabajo que realizar en esta materia, situándose su porcentaje de AET, ocho puntos por encima de la media europea en el año 2016.

Realizando una lectura positiva, se puede apreciar un descenso continuado en las cifras de AET en España desde el año 2008, que se sitúa ahora mismo en los niveles históricos más bajos.

La variable del género modifica los resultados obtenidos, siendo las mujeres las mejor paradas casi en todas las CC.AA, aunque las razones para ello no se puedan determinar con certeza.

En cuanto a la distribución por Comunidades y Ciudades Autónomas, se encuentran grandes variaciones entre unas y otras, dando como resultado una diferencia de 18.9 puntos porcentuales entre la que mejores resultados obtiene, País Vasco, y la peor valorada, Baleares. Además, País Vasco y Cantabria obtienen resultados mejores que la propia media europea, y superan las expectativas fijadas para el conjunto de la Unión en el año 2020.

El absentismo escolar, que ronda el 25%, está por encima de la media de la OCDE, y ha de ser reducido debido a los graves efectos que puede tener en el proceso de Abandono Escolar Temprano. Por otra parte, existen dos grandes factores de peso que condicionarán enormemente las probabilidades de éxito de cualquier alumno: sus condiciones socioeconómicas de partida y su condición de inmigrante.

Las condiciones socioeconómicas permitirán a los padres de los alumnos matricularlos, de entrada, en centros públicos, privados o concertados, donde los recursos y la inversión varían enormemente. Estas diferencias pueden perpetuarse hasta la universidad, donde lo que la sociedad considera una formación de excelencia implica una inversión económica cada vez mayor, que aboca a los potenciales estudiantes con menos recursos a tomar una difícil decisión: abandonar su proceso de formación o solicitar un préstamo bancario que condicionaría sus opciones de futuro.

Numerosos estudios afirman que reducir la desigualdad entre personas y aumentar la inversión en una educación que genere igualdad real de oportunidades, solamente reportaría beneficios a la sociedad. En este sentido, sería conveniente dar al programa de Educación compensatoria una dotación económica adecuada, que contribuya a reducir las desigualdades en la educación.

Es importante evitar la *guetización* de los centros públicos, registrándose casos en algunas CC.AA., de colegios donde el 85% del estudiantado es netamente de origen inmigrante.

En cuanto al hecho de ser inmigrante, ésta no es, *per se*, una variable negativa. Sencillamente, el alumnado inmigrante reúne, de media, una serie de características propias, de partida y del entorno, que le colocan en una posición mucho más desfavorable que la de sus compañeros nacionales.

Todo ello tiene como consecuencia una tasa de Abandono Escolar Temprano mucho mayor entre inmigrantes, que entre alumnos españoles. Ello se agrava cuanto más bajo es el capital socioeconómico y cultural de sus padres, si es varón, si no habla la misma lengua en casa que en la escuela, si se incorpora tardíamente o si proviene de un país del Sur.

Sin embargo, diversas y recientes experiencias muestran cómo hay factores no materiales que también pueden tener gran influencia, esta vez positiva, en el porvenir del estudiante inmigrante: la motivación y la vinculación con el centro escolar y su propio proceso educativo, la formación del profesorado y su implicación en la mejora de cada alumno, una intervención del centro escolar directa sobre aquellos alumnos y materias que más dificultades planteen, o la implicación de los padres en la educación de sus hijos, son buenos ejemplos de medidas positivas a aplicar.

En definitiva, aunque el proceso es complejo y las causas múltiples, se puede y se debe incidir en el Abandono Escolar Temprano, atendiendo siempre a las condiciones propias y de partida de cada alumno en particular.

6.- VIOLENCIA DE GÉNERO ENTRE ADOLESCENTES Y PRE-ADOLESCENTES.

Las abrumadoras cifras en España sobre violencia de género en el año 2016 han despertado la alarma social: 44 mujeres asesinadas el año pasado, de las cuales 19 eran originarias de otros países. Sumado a esto, desde al año 2013, según datos de Save the Children, 15 menores de edad han sido asesinados, o bien por las parejas de sus madres, o por su propia pareja en el caso de las más jóvenes. Esta violencia, representación máxima y extrema de las diferencias existentes en el seno del sistema entre hombres y mujeres, ha comenzado a hacerse eco en la sociedad, especialmente al hablar de menores.

Entidades como Save the Children ya han mostrado su preocupación por el aumento de la violencia de género entre la población más joven: en el año 2015 se produjo un aumento del 27,7% en el número de niños y niñas que sufrieron violencia de género, siendo tanto chicas jóvenes como descendientes de las víctimas. Estos datos cobran mayor importancia si se comparan con el del conjunto de la población, cuyo aumento “solo” fue del 1,9%.

A continuación se muestra una tabla con los datos de las víctimas -con orden de protección o medidas cautelares- según tipo de relación con el denunciado, diferenciando las personas menores de edad:

Tabla 06.01. Número de Víctimas según tipo de relación con el denunciado, por edad.

	Total	Cónyuge	Ex cónyuge	Novia	Exnovia	Pareja de hecho	Ex pareja de hecho	En proceso de separación
TOTAL	27.624	6.909	1.866	2.594	3.513	6.411	5.824	507
Menos de 18 años	637	16	01	191	306	61	62	0

Fuente: Save the Children.

Para ahondar más en estos datos, se recurre a la Macro encuesta sobre Violencia contra la Mujer del año 2015, publicada por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, investigación realizada por Verónica de Miguel Luken. Dicha encuesta ha sido la primera que ha incluido mujeres menores de 18 años, en concreto aquellas de 16 y 17 años.

Los datos arrojados muestran que, en general, la violencia de género ejercida por las parejas actuales, no posee grandes variaciones entre las mujeres de entre 16 y 24 años, y el resto de la población. Sin embargo, sí existe una diferencia al analizar el tipo de violencia: el tipo psicológica de control muestra datos más elevados para las más jóvenes: 19,4% frente al 11,3% de las mayores de 25 años. Esta diferencia también se recoge al tratarse de exparejas -41,9% y 35,3%, respectivamente-.

Tabla 06.01. Prevalencia de los distintos tipos de violencia de género por parte de la PAREJA ACTUAL a lo largo de toda la vida, según grupo de edad. Mujeres de 16 y más años.

	Jóvenes (16-24 años)	Resto (25+)	Mayores (65+)	Resto (16-64)	Total
Física	-	1,80%	2,40%	1,80%	1,90%
Sexual	-	1,80%	3,30% **	1,40%	1,80%
Control	19,40% **	11,30%	13,30%	11,70%	11,90%
Emocional	7,30%	9,50%	11,4% **	8,90%	9,30%
Miedo	3,30%	2,90%	3,10%	2,90%	2,90%
Económica	-	3,30%	5,0% **	2,90%	3,30%

- No hay suficientes casos. ** P<0,05.

Fuente: Macroencuesta violencia contra la mujer 2015. Ministerio de Sanidad Servicios Sociales e Igualdad.

Tabla 06.02. Prevalencia de los distintos tipos de violencia de género por parte de cualquier EX PAREJA a lo largo de toda la vida, según grupo de edad. Mujeres de 16 y más años.

	Jóvenes (16-24 años)	Resto (25+)	Mayores (65+)	Resto (16-64)	Total
Física	12,40% **	18,30%	9,80%	19,70%	17,60%
Sexual	6,80 % **	14,20%	8,90%	14,40%	13,30%
Control	41,90% **	35,30%	22,00%	40,00%	36,20%
Emocional	28,90%	31,80%	18,20% **	35,00%	31,50%
Miedo	15,70% **	22,30%	11,70% **	24,20%	21,50%
Económica	6,40% **	18,30%	14,60% **	17,40%	16,80%

- No hay suficientes casos. ** P<0,05.

Fuente: Macro encuesta violencia contra la mujer 2015. Ministerio de Sanidad Servicios Sociales e Igualdad.

Sin embargo, estos datos pueden estar viciados por el hecho que las mujeres más jóvenes han tenido pareja en menor medida que la media de mujeres de cualquier edad, y también suelen llevar menos años de relación. Por ello, la investigación también realiza las comparaciones sobre violencia de género utilizando únicamente el último año. En este sentido era mayor el porcentaje de mujeres de 16 a 24 años que había sufrido la violencia física, la sexual, la psicológica de control o la psicológica emocional por parte de cualquier pareja, en los últimos 12 meses, que el de mujeres mayores de 24 años. Aproximadamente una mujer de cada cinco sostenía haber sufrido un control abusivo por parte de alguna pareja durante el último año -21,1% de las mujeres de 16-24 años, frente al 8,4% de las que tienen 25 o más años- mientras que la física ha afectado a un 4,6% de mujeres entre 16 y 24 años y "sólo" un 1,6% de las mayores de esa edad. Además, es de destacar que un 16,8% de chicas jóvenes declara tener en la actualidad una pareja que ejerce sobre ella el tipo de violencia psicológica de control -8,8% para el resto.

Continuando con esta macro encuesta, hay que destacar otro dato impactante: la reincidencia de la violencia de género es más elevada entre las mujeres más jóvenes: un 47,1% de las mujeres de 16 a 24 años han vivido la violencia psicológica de la última pareja, habiéndola padecido ya anteriormente con alguna otra -frente al 31,9% de las mujeres de 25 y más años-.

Hay que tener en cuenta que la repercusión de la violencia de género en las mujeres más jóvenes es muy diferente a la que puede tener en las más adultas. Así lo muestran también los datos: tras los episodios de violencia de género, un 38,4% de las mujeres de 16 a 24 años manifiestan haber sentido culpabilidad, casi 10 puntos porcentuales más que las mujeres de 25 y más años que han experimentado la misma circunstancia.

Por otro lado, las jóvenes son también las menos proclives a realizar denuncias, sea ante la policía o los juzgados -sólo un 17,3% lo ha hecho-, o a buscar otros tipo de ayudas, como asistencia médica, teléfonos de ayuda, asistencia psicológica o legal, etc.

Sin embargo, no todos los datos son negativos. Las estadísticas muestran que las jóvenes son las que más claro tienen la salida de la violencia de género: un 77,7% de las más jóvenes declara haber roto conscientemente con la relación a consecuencia de la violencia física, sexual o el miedo que sufría en la misma, proporción que se reduce al 66,4% de las mayores de 25 años.

La encuesta también posee datos desagregados según lugar de nacimiento, para el total de las mujeres encuestadas. En este sentido, llama la atención que todos los tipos de violencia de género presentan una prevalencia superior en el colectivo de mujeres nacidas en el extranjero si se comparan con el de mujeres nacidas en España, tanto para cualquier pareja, como para las ex parejas, como para la pareja actual:

- Un 19,9% de las mujeres de 16 y más años, residentes en España nacidas en un país extranjero, manifiesta haber sufrido violencia física por parte de alguna pareja o ex pareja en algún momento de su vida, siendo esta cifra de un 9,2% para las mujeres nacidas en España.
- Un 14,8% de las primeras expresa haber sufrido violencia sexual por parte de alguna pareja o ex pareja en algún momento de su vida, frente al 7,3% de las segundas.
- Un 41,5% de las mujeres residentes en España mayores de 15 años que han nacido en un país extranjero, dice haber sufrido violencia psicológica de control por parte de alguna pareja o ex pareja en algún momento de su vida, frente al 23,4% de las mujeres nacidas en España.
- Un 33,7% de las mujeres residentes en España nacidas en el extranjero de 16 y más años manifiesta haber sufrido violencia psicológica emocional por parte de alguna pareja o ex pareja en algún momento de su vida, frente al 20,5% de las mujeres nacidas en España.
- Por último, un dato especialmente llamativo por su enorme diferencia, un 20,6% de las mujeres mayores de 15 años residentes en España nacidas en un país extranjero manifiesta haber sufrido violencia económica por parte de alguna pareja o ex pareja en algún momento de su vida, frente al 9,5% de las mujeres nacidas en España. Estos datos pueden ser resultado de la existencia de realidades socioeconómicas distintas para las personas de origen inmigrante.

En cuanto a la reincidencia, las cifras también muestran importantes diferencias en los datos según origen: el 45,1% de las mujeres nacidas en el extranjero que sufrieron violencia de género de cualquier tipo por parte de alguna pareja pasada, la han vuelto a sufrir por parte de la última pareja – incluida la pareja actual-, frente al 31,5% de las mujeres nacidas en España que la sufrieron.

Sin embargo, al contrario de lo que cabría esperar, en lo que respecta a las respuestas a la violencia de género, las mujeres nacidas en el extranjero muestran datos más elevados que las nacidas en España en cuanto a la afluencia a policía o juzgados: un 33,2%, y un 27,6% respectivamente.

Por último, un 7,1% de las mujeres de 16 o más años nacidas en el extranjero han sufrido violencia física y/o sexual en los últimos 12 meses, por parte de parejas, exparejas o terceros, frente al 3,8% de las mujeres nacidas en España.

Todos estos datos demuestran que, a pesar del teórico compromiso de la sociedad por erradicar la lacra que supone la violencia de género en este país, parece estar lejos la solución a este problema, el cual ataca directamente a la dignidad de toda mujer, y es incompatible con una sociedad democrática. De hecho, parecería estar agravándose el problema, ya que, el hecho de que la violencia, en cualquiera de sus expresiones, perviva en los más jóvenes, supone una reproducción generación tras generación de esta práctica de abuso contra la mujer.

Esta reproducción de comportamientos y las cifras que la demuestran, ponen de manifiesto una enorme disfunción en el desarrollo de la sociedad, siendo esta problemática responsabilidad de todos y todas, y ha motivado el intento de búsqueda de las causas que subyacen a ella.

Este aumento de la violencia de género en los más jóvenes, podría explicarse a través de los datos que se pueden extraer del informe publicado por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género sobre la percepción que la adolescencia y la juventud española posee de la misma⁴⁹. El informe analiza las respuestas de una encuesta realizada a una muestra de 2.457 personas de ambos性es representativa de la población residente en España de 15 a 29 años.

El informe, de primeras, muestra datos muy esperanzadores: el 96% de las mujeres entrevistadas y el 92% de los hombres considera inaceptable la violencia de género. Sin embargo, un análisis pormenorizado, denota ciertas incoherencias: no todas las formas de violencia de género muestran el mismo rechazo ni, peor aún, todos los comportamientos que constituyen maltrato son identificados como tales. En concreto, uno de cada tres jóvenes considera inevitable o aceptable en algunas circunstancias ciertos comportamientos de control, en por ejemplo, temas de horarios, amistades o incluso, dar órdenes. Este tipo de violencia, denominada de control, ha mostrado ser más permeable en la población más joven, como se ha explicado anteriormente.

Las conclusiones del estudio son varias y esclarecedoras. La primera de ellas es que los jóvenes –de 15 a 29 años- perciben que la desigualdad existente entre hombres y mujeres es grande, sin embargo, resulta menor si se compara con el resto de la población.

Además, el sexo también es un factor diferenciador en esta percepción, y en casi todas las demás tratadas en el informe: sólo el 44% de los hombres con edades comprendidas entre los 15 y los 29 años opinan que esta desigualdad es grande o muy grande, frente al 63% de las mujeres en este mismo tramo de edad. La nacionalidad es, tras el sexo, la variable más distintiva: son los de nacionalidad extranjera o doble nacionalidad los que menos desigualdad perciben, con una diferencia de más de 10 puntos porcentuales -42% y 55%-.

Por otro lado, como se comentaba con anterioridad, a pesar de que más del 90% de los hombres y de las mujeres jóvenes, tanto nacidos/as en España como en otros países, consideran

⁴⁹ Verónica de Miguel Luken (2015): “Percepción de la violencia de género en la adolescencia y la juventud”. Delegación del Gobierno para la Violencia de Género. Publicado por el Centro de Publicaciones del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

inaceptable la violencia de género, no hay tanta unanimidad con cada uno de los modelos de violencia:

- La **violencia física y sexual** es rechazada por el 97% de la juventud y la adolescencia.
- El 93% de los/as jóvenes de 15 a 29 años consideran totalmente inaceptable la **violencia verbal**. Esta cifra baja al 90% si se consideran solamente adolescentes de entre 15 y 17 años, lo cual muestra una mayor, aunque ligera, tolerancia a este tipo de violencia por parte de los/as más jóvenes.
- El 67% considera inaceptable la **violencia de control**. Es decir, uno de cada tres jóvenes de 15 a 29 años -33%- considera inevitable o aceptable en algunas circunstancias “controlar los horarios de la pareja”, “impedir a la pareja que vea a su familia o amistades”, “no permitir que la pareja trabaje o estudie” o “decirle las cosas que puede o no puede hacer”⁵⁰.

Otra de las ideas importantes a resaltar de este informe es el que concierne a los estereotipos relacionados con este tema: entre la adolescencia y juventud residente en España, existen aún muchas ideas preconcebidas, tanto sobre el perfil del maltratador como de la víctima. Esto puede ser muy nocivo, ya que evitaría a esta generación, identificar actos de violencia de género, y actuar en consecuencia.

En este sentido, los resultados que más llaman la atención son cuatro. Sobre la víctima, un 37% de las personas de 15 a 29 años está de acuerdo con la afirmación “si las mujeres sufren maltrato es porque lo consienten”, y un 29% cree que las mujeres maltratadas tienen un nivel formativo bajo. En cuanto al maltratador, el 40% de los jóvenes de 15 a 29 años tienden a exculpar al agresor al considerar que “los agresores suelen tener alguna enfermedad mental”, y el 38% considera que hay más agresores entre los extranjeros que entre los españoles. Estas cifras, salvo, lógicamente, en la última afirmación, aumentan si se aíslan las referentes a las percepciones de los/as jóvenes extranjeros o con doble nacionalidad, y disminuyen en todas si la entrevistada era mujer.

Sin embargo, si se cruzan estos datos con el nivel de estudios de la persona entrevistada, la percepción de estos estereotipos baja notablemente, con una diferencia de alrededor 20 puntos porcentuales en cada una de las afirmaciones anteriores. Esto demuestra la importancia de la educación y la sensibilización en la resolución de esta problemática.

También ha llamado la atención que el 29% de las personas jóvenes y adolescentes afirma conocer alguna víctima de violencia de género en su contexto más próximo –siendo mayor el número de mujeres que conocen a alguien en esta situación que el de hombres, y también el de las mujeres extranjeras sobre las españolas-. Y, además, en un 21% de los casos, la mujer maltratada que conocen los/as jóvenes y adolescentes es, en el momento del hecho, menor de edad.

Por último, el 88% de la adolescencia y la juventud sabría dónde acudir para interponer una denuncia por maltrato, pero sólo un 55% de la población entre 15 y 29 años ha oído hablar de la Ley

⁵⁰ Ibídem. Pág. 74.

Integral contra la Violencia de Género, valor que aumenta, nuevamente, con el nivel de estudios de las personas entrevistadas.

A todos estos datos, de debe sumar una circunstancia que ya no se puede obviar: la juventud es nativa digital y, aunque este hecho puede suponer grandes ventajas, en la problemática aquí tratada puede convertirse en un factor pernicioso, ya que el mal uso de las nuevas tecnologías puede agravar situaciones de violencia de género, especialmente aquellas relativas a la violencia de control ya comentadas, y a la baja percepción de este tipo de comportamiento como algo negativo.

Las nuevas tecnologías, además, han permitido la expansión de un fenómeno nuevo en su forma de desarrollarse y los medios que tiene a su disposición, pero no tanto en el fondo: el *ciberacoso*. Por razones lógicas, debido al acceso y uso de las nuevas tecnologías, los jóvenes son el grupo social más tendente a sufrir *ciberacoso*: el 25,1% de las chicas de este estudio reconocen haber sufrido control a través del móvil.

En este sentido, se remite al Informe, publicado también por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad: “El *ciberacoso* como forma de ejercer la violencia de género en la juventud: un riesgo en la sociedad de la información y del conocimiento”⁵¹. El informe se hace eco de una de las preocupaciones de los especialistas en la actualidad: saber cómo estas nuevas tecnologías han cambiado las formas de relacionarse, y cómo estas nuevas relaciones han modificado comportamientos ya existentes en la sociedad, como es el de la violencia de género, especialmente en los jóvenes, al ser el grupo que más hace uso de este tipo de tecnologías y herramientas.

Así, el informe ha analizado las formas en las que se produce la violencia de género en este nuevo marco, especialmente el que hace referencia al *ciberacoso*, el cual definen –a falta de una definición universal o consensuada, especialmente en España, y añadiendo el factor afectivo para relacionarlo con la violencia de género- como una “forma de invasión en el mundo de la vida de la víctima de forma repetida, disruptiva y sin consentimiento utilizando las posibilidades que ofrece Internet. Estas actividades tienen lugar entre personas que tienen o han tenido un vínculo relacional previo y se produce por motivos directamente vinculados a la esfera afectiva y las relaciones de pareja”⁵². De esta forma, este tipo de comportamientos, tienen como objetivo la dominación y el abuso de la posición de poder y, por su propia dinámica, generan en las víctimas que lo padecen, efectos psicológicos y sociales negativos, como el miedo o el aislamiento social.

No existen, en la actualidad, cifras específicas de *ciberacoso*, incluido el número de víctimas reales, a pesar de la alarma social que genera o la amplia cobertura que le dan los medios de comunicación. Por ello, el informe hace un repaso sobre varios estudios e investigaciones que dan cifras bastante similares para hombres y para mujeres. Es decir, a diferencia del acoso físico u *offline* y de la violencia de género, el *ciberacoso* en términos generales, afecta de la misma manera a hombres y a mujeres, teniendo estos últimos valores ligeramente superiores. Esto se explica por la igualdad en el acceso de herramientas como internet.

⁵¹ Cristóbal Torres Albero (2015): “El *ciberacoso* como forma de ejercer la violencia de género en la juventud: un riesgo en la sociedad de la información y del conocimiento”. Publicado por el Centro de Publicaciones del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

⁵² Ibídem. Pág. 151.

El informe también destaca elementos comunes: el factor emocional y la finalidad de irrumpir de manera abrupta en la vida privada de la persona acosada. Asimismo, también tiene efectos más negativos entre las mujeres, provocando mayores sentimientos de indefensión o miedo, debido a los etiquetajes y concepciones ya existentes en la sociedad – como el diferente concepto y valoración del desnudo y de las relaciones sexuales de hombres y mujeres- y éstos son mayores cuanto más joven es la víctima, siendo un proceso más difícil de superar.

Es decir, las explicaciones de este cibercasoso, y el verdadero problema, son las mismas que se encuentran en la base del acoso físico o *offline*: las diferentes presunciones, ideas preconcebidas y roles atribuidos tanto a hombres como mujeres, los cuáles determinan muchas de las actitudes y comportamientos que se tienen hacia la mujer, y las valoraciones que se realizan sobre su comportamiento. Es por esta razón, también, que los efectos que produce el *ciberacoso* son más negativos en las mujeres que en los hombres, pudiendo minimizar estos últimos el conflicto con más facilidad que ellas, y no teniendo estos últimos el componente de miedo vinculado al potencial recurso a la violencia física.

El informe ha sacado a la luz las percepciones de inseguridad que, en muchas ocasiones, tiene la persona acosada, ya que no existen herramientas eficaces para defenderse del *ciberacoso*, precisamente por su naturaleza digital. Si el acosador quiere, puede ponerse en contacto con su víctima, aunque ésta no quiera, evitando que el acoso finalice, a pesar de tomar medidas como cambiar de dirección de correo electrónico o bloquear cuentas en redes sociales. Por otro lado, los entrevistados, también mostraron preocupación por toda la información que el acosador puede encontrar en internet, incluyendo los lugares donde vive, estudia o trabaja. Con lo que la víctima desarrolla sensaciones de miedo al pensar que su acosador puede encontrarla con relativa facilidad.

Por último, este estudio evidenció dos grandes patrones que caracterizarían al ciberacoso ejercido como violencia de género: el primero, su uso como “intento de acercamiento a la víctima en contextos de falta de canales comunicativos, realizado a través del chantaje emocional sobre la víctima, y el *ciberacoso* como denigración de la imagen social de la víctima frente a sus amigos y familiares, así como hacia una audiencia mucho más amplia”⁵³. Como en el acoso *offline*, estas actitudes provocan distintos sentimientos en la víctima, como miedo, indefensión, inseguridad, impotencia o vergüenza y culpabilidad.

Se presentan, en el Anexo I, algunos datos facilitados por las Comunidades Autónomas sobre datos estadísticos y medidas adoptadas para prevenir esta problemática.

1. CONCLUSIONES:

El aumento de la violencia de género entre adolescentes y jóvenes en España, ha puesto de manifiesto varias problemáticas. La primera de ellas, es el poco conocimiento y sensibilización que los jóvenes poseen sobre la violencia de género en todas sus vertientes, considerándola como una expresión más de las enormes desigualdades existentes en el sistema entre hombres y mujeres por el simple hecho de serlo, para así poder reconocer sus manifestaciones y actuar contra ellas.

⁵³ Ibídem. Pág. 150.

No hay que olvidar que los jóvenes son los miembros de la sociedad del futuro, y es la responsabilidad de todos y toda la formación de ciudadanos y ciudadanas activas y comprometidas, para lograr una sociedad efectivamente democrática e igualitaria. Deben ser los/as jóvenes los/as que comiencen a tomar la voz para lograr un mundo libre de violencias contra la mujer, convencidos de que la igualdad y el respeto son valores fundamentales para una convivencia pacífica entre todos y todas.

Los datos e información descrita evidencian el enorme trabajo que queda aún por hacer en lo que a perspectiva de género se refiere, especialmente en la erradicación de estereotipos y roles sexistas, que siguen perjudicando a la mujer, y provocan manifestaciones tan graves como la violencia de género. Este trabajo implica una constante atención y revisión de las políticas públicas referentes a este tema, especialmente las que se refieren a la educación, y un compromiso político real para su efectiva puesta en práctica. Es fundamental que se comiencen a articular en los programas académicos, formaciones específicas sobre género y búsqueda de igualdad, evitando la reproducción de esta violencia, en todos los ámbitos, que se ejerce sobre la mujer.

Por otro lado, en lo que se refiere a la violencia de género, el constante aumento de cifras de víctimas, especialmente las jóvenes, también ha puesto en entredicho el actual sistema tanto de protección y defensa, como de tratamiento de esta problemática, la cual debe comenzar a prestar especial atención a los adolescentes y jóvenes. Pero también, y en atención a los datos por nacionalidad y la mayor prevalencia de la violencia sobre mujeres de nacionalidad u origen extranjero, es necesario analizar las causas para adoptar medidas adecuadas en materia de protección y defensa.

Por último, es importante destacar que el *ciberacoso* como violencia de género muestra elementos continuistas con la forma física de esta práctica, relacionado en gran medida con los estereotipos discriminatorios y sexistas. Por ello, se vuelve fundamental facilitar medios y herramientas a la juventud, en el marco de una realidad digital innegable, para que tomen conciencia de la gravedad de determinadas conductas de control y abuso, en primer lugar, y comiencen a actuar en el momento que las identifiquen, convirtiendo a la adolescencia y la juventud en importantes activos en la lucha contra la violencia de género y cualquier tipo de discriminación contra la mujer, y en la construcción de una sociedad igualitaria.

ANEXOS.

I.- DATOS SOBRE ACOSO ESCOLAR, ABSENTISMO Y/O VIOLENCIA DE GÉNERO SEGÚN COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

PRINCIPADO DE ASTURIAS.

A. ACOSO ESCOLAR Y CYBERBULLYING.

Estadísticas relevantes sobre el tema	Medidas para su control, disminución o eliminación
Datos de participación: – Centros: 20	Programa de Ciberacoso. Dirigido a los miembros de la comunidad educativa. Actividades de formación: online, centro educativo formación del profesorado.
Datos de participación: – Centros: 18	Programa Encuentrastur. Actividades de prevención del ciberacoso.
Difusión de materiales entre los miembros de la comunidad educativa para todos los centros de Asturias.	Guías y protocolos. Maltrato cero. Orientaciones sobre el acoso escolar Guía para el alumnado. Guía para el profesorado. Guía para las familias.
Datos de participación: – Centros: 32	Programa Espacios de participación. Actividades para familias. Línea de trabajo
Datos de participación: – Centros: 196	Plan director para la mejora de la convivencia y la mejora de la seguridad en los centros educativos y su entorno. – Reuniones de la comunidad educativa con expertos policiales. – Charlas al alumnado sobre problemas de seguridad, que les afectan como colectivo. – Acceso permanente a un experto policial. – Mejora de la vigilancia del entorno del centro escolar.
En desarrollo.	Plan Estratégico para la mejora de la convivencia y la participación en el Principado de Asturias.

	<ul style="list-style-type: none"> – Guía para la prevención del acoso y el <i>ciberacoso</i> entre iguales. – Grupos de debate con diferentes perfiles de la comunidad educativa para analizar y valorar temas de especial relevancia para los centros y proponer medidas de actuación. – Actividades de formación permanente del profesorado: acompañamiento y formación en el centro. – Difusión de buenas prácticas: creación de espacios para la difusión del programa de prevención de acoso y <i>ciberacoso</i> y experiencias de éxito en los centros educativos.
--	---

B. ABSENTISMO Y ABANDONO ESCOLAR.

Estadísticas relevantes sobre el tema	Medidas para su control, disminución o eliminación
<p>El Servicio de Orientación Educativa y Formación del Profesorado no dispone de datos oficiales sobre este tema.</p>	<p>Participación en las comisiones de absentismo. Reuniones de trabajo periódicas con los ayuntamientos: Gijón, Avilés y Oviedo.</p> <p>Programa de parentalidad positiva. Formación profesorado PTSC.</p> <p>Programas de seguimiento y control del absentismo escolar y regularidad de la escolarización.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Programa de acogida al alumnado de incorporación tardía – Programas de transición Primaria-Secundaria.

C. VIOLENCIA DE GÉNERO EN PREADOLESCENTES Y ADOLESCENTES.

Estadísticas relevantes sobre el tema	Medidas para su control, disminución o eliminación
<p>Datos de participación:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Centros: 51 	<p>Programa Ni ogros ni princesas. Programa de educación afectivo-sexual dirigido al alumnado de Educación Secundaria Obligatoria.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Actividades dirigidas al alumnado.

<ul style="list-style-type: none"> – Profesorado: 601 – Alumnado: 3120 	<ul style="list-style-type: none"> – Actividades dirigidas al profesorado. – Actividades dirigidas a las familias.
Datos de participación: <ul style="list-style-type: none"> – Centros: 26 – Profesorado: 228 – Alumnado: 2464 	<p>Programa Yo cuento, tu pintas, ella suma. Programa de educación afectivo-sexual dirigido al alumnado de Educación Primaria.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Actividades dirigidas al alumnado. – Actividades dirigidas al profesorado. – Actividades dirigidas a las familias.
Datos de participación: <ul style="list-style-type: none"> – Centros: 36 	<p>Programa ESO por la Salud. Programa para trabajar temas de igualdad y salud con alumnado de Educación Secundaria Obligatoria.</p>
Datos de participación: <ul style="list-style-type: none"> – Centros: 8 	<p>Programa Iguales. Programa dirigido a centros de Centros de Educación Especial</p>
Datos de participación: <ul style="list-style-type: none"> – Centros: 32 	<p>Creación de espacios de participación dirigidos a la formación y reflexión de las familias en los que se desarrollan diferentes temáticas siempre con una perspectiva de género.</p> <p>Actividades de formación dirigidas a los equipos directivos y al profesorado ordinario para trabajar la igualdad.</p> <p>Actividades sobre igualdad entre mujeres y hombres para sensibilizar a los miembros de la comunidad educativa.</p> <p>Jornadas y acciones de sensibilización sobre coeducación tanto en la formación inicial como en la formación permanente del profesorado.</p> <p>Análisis de diferentes vías para incorporar, en la gestión de personal y en la planificación de actuaciones de la Dirección General de Personal Docente y Planificación Educativa, mecanismos que favorezcan el apoyo a las víctimas de violencia de género.</p> <p>Provisión de recursos, materiales, artículos, experiencias y proyectos que puedan servir de herramienta y referencia para impulsar la coeducación en los centros educativos, a través de una web.</p>

CANTABRIA

A. ACOSO ESCOLAR Y CYBERBULLYING.

Estadísticas relevantes sobre el tema (1)	Medidas para su control, disminución o eliminación
<ul style="list-style-type: none"> - Se ha abierto el protocolo por posible acoso escolar en 36 casos. - Un 8,33% de protocolos activados corresponde a posibles situaciones de <i>ciberacoso</i> vinculadas al abuso y uso inadecuado de las TICs. - Se han constatado 10 casos de acoso, 5 de chicas y 5 de chicos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de la <u>Unidad de Convivencia</u>. - Actualización del <u>Decreto de Convivencia</u>. - Actualización de los protocolos de acoso. - Elaboración de <u>protocolos específicos</u> como el de la prevención de la homofobia y <i>transfobia</i>. - <u>Formación del profesorado sobre convivencia, sobre resolución de conflictos, sobre ciberacoso</u>. - <u>Congreso regional de Convivencia: "Convivir educa"</u> - <u>Difusión de materiales</u> entre los centros educativos. <p>(2)</p>

(1) Todos los datos que figuran en este documento se refieren al curso 2015/16

(2) Se han difundido entre todos los centros educativos y están disponible en el portal educativo materiales destinados al fomento de una convivencia positiva y el respeto a las diferencias:

- Guía “*Abrazar la diversidad: propuestas para una educación libre de acoso homofóbico y transfóbico*” (editada por el Instituto de la Mujer).
- Tríptico y “*Manual de apoyo para la prevención y detección del racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia en las aulas*” (editado por el Observatorio Español con el Racismo y la Xenofobia).

PROTOCOLOS DE ACOSO ACTIVADOS		SITUACIONES CONFIRMADAS DE ACOSO	
36 58,06%	19 chicos 52,78%	10 27,78%	5 chicos 50%
	17 chicas 47,22%		5 chicas 50%

B. ABSENTISMO Y ABANDONO ESCOLAR.

Estadísticas relevantes sobre el tema (1)	Medidas para su control, disminución o eliminación
<p>Ha habido un total de 477 alumnos/as absentistas, lo que constituye un 0,9% del total de alumnado de enseñanzas no universitarias.</p> <p>De éstos, 126 son de Educación Primaria y 351 de ESO. Se aprecia una disminución respecto al curso anterior, en el que el porcentaje de absentismo fue de 1,48%.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Programas educativos adaptados en ESO</u> para la prevención de la exclusión escolar y social. - <u>Programa de Mediación Cultural gitana.</u> - <u>Programas de apoyo escolar complementario.</u> - <u>Coordinación</u> con instancias sociales, policiales, judiciales.

(1) Todos los datos que figuran en este documento se refieren al curso 2015/16.

C. VIOLENCIA DE GÉNERO EN PREADOLESCENTES Y ADOLESCENTES.

Estadísticas relevantes sobre el tema	Medidas para su control, disminución o eliminación en Centros Escolares
	<ul style="list-style-type: none"> - Figura del <u>Representante de Igualdad</u> en cada centro educativo, con una hora lectiva semanal de dedicación. - Grupo de trabajo específico sobre “Igualdad en el ámbito educativo”, dentro del <u>Observatorio para la Convivencia Escolar</u>. - “<u>Programa de Igualdad de Género en las aulas</u>”, destinado a facilitar la promoción de valores como la igualdad y el desarrollo de relaciones saludables. Dirigido al alumnado de 6º de Primaria. - “<u>Talleres de Educación afectivo sexual y de Prevención de Violencia de Género</u>” destinado a facilitar la promoción de valores tales como la igualdad y el desarrollo de relaciones saludables. Dirigido a alumnos de 3º y 4º de ESO. - <u>Proyección del Documental Chicas Nuevas 24horas</u> dentro de la Estrategia de Concienciación y Sensibilización para los diferentes tipos de violencia contra las mujeres se llevó a cabo una campaña de sensibilización contra la trata de mujeres con fines de explotación. Dirigido al alumnado de 4º ESO. Se invitó a los institutos de la zona de Torrelavega y en Santoña. - Formación del profesorado:

	<p><u>“Jornada representantes Igualdad.</u></p> <p>- <u>Curso:</u> “Construyendo la igualdad desde la escuela”.</p>
--	---

CIUDAD AUTÓNOMA DE CEUTA

A. ACOSO ESCOLAR Y CYBERBULLING.

Estadísticas relevantes sobre el tema	Medidas para su control, disminución o eliminación
<p>- Total de casos detectados en 2015 del programa de atención a menores bajo sospecha de sufrir maltrato o abuso: 182 (113 Ed. Primaria y 69 Ed. Secundaria).</p>	<p><u>CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE Y LA CIUDAD DE CEUTA PARA EL DESARROLLO DE DIVERSOS PROGRAMAS DE INTERÉS MUTUO CENTRADOS EN ACCIONES DE COMPENSACIÓN EDUCATIVA Y DE FORMACIÓN DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS DESFAVORECIDAS</u></p> <p>(Programa de Atención a los menores bajo sospecha de sufrir maltrato o abuso o acogidos a medidas judiciales)</p>

B. ABSENTISMO Y ABANDONO ESCOLAR.

Estadísticas relevantes sobre el tema	Medidas para su control, disminución o eliminación
<p>- Total de casos de absentismo escolar detectados y en proceso de intervención en 2015: 423 (278 Ed. Primaria y 144 Ed. Secundaria)</p>	<p><u>CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE Y LA CIUDAD DE CEUTA PARA EL DESARROLLO DE DIVERSOS PROGRAMAS DE INTERÉS MUTUO CENTRADOS EN ACCIONES DE COMPENSACIÓN EDUCATIVA Y DE FORMACIÓN DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS DESFAVORECIDAS</u></p> <p>(Programa de prevención, detección y corrección del absentismo escolar de los alumnos en edad de escolarización obligatoria, ya sea ocasional o reiterado)</p>

C. VIOLENCIA DE GÉNERO EN PREADOLESCENTES Y ADOLESCENTES.

Estadísticas relevantes sobre el tema	Medidas para su control, disminución o eliminación en Centros Escolares
<p>- Total de casos intervenidos en 2015 del programa de mejora de la convivencia en los centros: 483 (246 Ed. Infantil y Primaria y 237</p>	<p><u>CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE Y LA CIUDAD DE CEUTA PARA EL DESARROLLO DE DIVERSOS PROGRAMAS DE INTERÉS MUTUO CENTRADOS EN ACCIONES DE COMPENSACIÓN EDUCATIVA Y DE</u></p>

Ed. Secundaria)	<u>FORMACIÓN DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS DESFAVORECIDAS</u> (Programa de Mejora de la convivencia en los centros. Aulas de convivencia)
- 1000 alumnos participantes	<u>Fundación Márgenes y Vínculos</u> -IES Abyla-Ceuta (Plan de Igualdad del Centro-Emisión de un video el Día Internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer "Con ojos de cámara")
Referidos en el documento	<u>III PLAN ESTRATEGICO PARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES 2013-2016</u> Eje 4: Atención y prevención de la violencia de género

GALICIA

A. ACOSO ESCOLAR Y CYBERBULLYING.

Estadísticas relevantes sobre el tema	Medidas para su control, disminución o eliminación
Cuestionario de diagnóstico http://www.edu.xunta.gal/portal/sites/web/files/estratexia_galega_convivencia_informe_resumo_diagnostico_final_.pdf	Protocolo Xeral para a prevención, detección e tratamiento do acoso e ciberacoso escolar, actualizado

B. ABSENTISMO Y ABANDONO ESCOLAR.

Estadísticas relevantes sobre el tema	Medidas para su control, disminución o eliminación
Integradas en el protocolo para a prevención e o control do absentismo escolar en Galicia a través de la inspección educativa	Protocolo para a prevención e o control do absentismo escolar en Galicia http://www.edu.xunta.gal/portal/sites/web/files/protocolo_de_absentismo_escolar.pdf

C. VIOLENCIA DE GÉNERO EN PREADOLESCENTES Y ADOLESCENTES.

Estadísticas relevantes sobre el tema	Medidas para su control, disminución o eliminación en Centros Escolares
Diagnóstico de los centros educativos no indexados a nivel autonómico	<p>Plan de convivencia</p> <p>http://www.edu.xunta.gal/portal/sites/web/files/plan_de_convivencia_orientaciones_espanol_web.pdf</p> <p>I plan de actuacóns para a igualdade nos centros educativos de Galicia 2016-2020</p> <p>http://www.edu.xunta.gal/portal/sites/web/files/plan_actuacion_igualdade_educacion.pdf</p>

ISLAS BALEARES

A. ACOSO ESCOLAR Y CYBERBULLYING.

Estadísticas relevantes sobre el tema	Medidas para su control, disminución o eliminación
49% de las demandas atendidas eran por acoso escolar o <i>cyberbullying</i> (129 de 261)	<p>Asesoramiento.</p> <p>67 acciones formativas (85% a docentes, 15% a la comunidad educativa)</p>
50% de los casos son de primaria.	Formación para alumnos y padres en Internet Segura (IBjove)
	Protocolo de prevención, detección e intervención en casos de acoso escolar.
	83% de los centros escolares tienen planes de convivencia que contemplan medidas preventivas.
Hay 185 centros escolares con programas específicos de prevención, detección e intervención en acoso escolar (el año pasado 168)	

B. ABSENTISMO Y ABANDONO ESCOLAR.

Estadísticas relevantes sobre el tema	Medidas para su control, disminución o eliminación
62'6% de los centros, que han facilitado los datos, tienen algún grado de absentismo. Mallorca e Ibiza cuentan con un 61% de centros con casos de absentismo, Menorca un 27% y de Formentera no se dispone de datos.	Protocolo de prevención, detección y actuación del absentismo escolar
Se abrieron 923 Protocolos por absentismo escolar en centros de Educación Infantil y Primaria (CEIP). El 26'8% del absentismo escolar recae en 11 centros (que cuentan con más de 15 protocolos abiertos en el mismo centro) y el 73% se reparte entre los 252 centros restantes.	
En el caso de la Educación Secundaria (ESO) se han recibido los datos correspondientes a un 42'3% de centros y de estos hay un total de 888 protocolos abiertos tanto de IES como Centros Concertados que corresponde a 63 centros tanto públicos como concertados. De este total de protocolos abiertos, 532 corresponden a 9 centros (60'3%) y el 39'7% recae en los 54 restantes.	

C. VIOLENCIA DE GÉNERO EN PREADOLESCENTES Y ADOLESCENTES.

Estadísticas relevantes sobre el tema	Medidas para su control, disminución o eliminación en Centros Escolares
No tenemos datos específicos de casos atendidos.	Colaboración con IBDona para el fomento de la igualdad y la prevención de la violencia de género.
Hay 92 centros escolares con programas específicos de fomento de la igualdad de género (el año pasado 87)	

LA RIOJA

A. ACOSO ESCOLAR Y CYBERBULLYING.

Estadísticas relevantes sobre el tema	Medidas para su control, disminución o eliminación
<p>Curso 2012/13</p> <p>Incidencias observadas: 25</p> <p>Casos en que se constató existencia real de acoso: 8</p> <p>Curso 13/14</p> <p>Incidencias observadas: 25</p> <p>Casos en que se constató existencia real de acoso: 9</p> <p>Curso 2014/15</p> <p>Incidencias observadas: 30</p> <p>Casos en que se constató existencia real de acoso: 11</p> <p>Curso 2015/16</p> <p>Incidencias observadas: 30</p> <p>Casos en que se constató existencia real de acoso: 11</p>	<p>Implantación este curso: Proyectos piloto de prevención de acoso escolar en Ed. Primaria dirigido a 14 centros y otros 11 de Ed. Secundaria y Bachiller.</p> <p>Formación a un docente de cada uno de los centros de La Rioja en temas de prevención de acoso y <i>ciberacoso</i>, que pueda formar a otros docentes en el centro.</p> <p>AGENTES QUE INTERVIEN EN LA LUCHA CONTRA EL ACOSO ESCOLAR</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tutores - Equipos de Orientación de los centros - Intermediadores y Servicios Sociales de base de los ayuntamiento - Consejos Escolares - Policías Locales - Inspección Técnica Educativa

B. ABSENTISMO Y ABANDONO ESCOLAR.

Estadísticas relevantes sobre el tema	Medidas para su control, disminución o eliminación								
<table border="1" data-bbox="223 1635 1089 1830"> <tr> <td data-bbox="223 1635 409 1769"></td> <td data-bbox="409 1635 636 1769">Detectados</td> <td data-bbox="636 1635 901 1769">Expedientes Sancionadores</td> <td data-bbox="901 1635 1089 1769">Alumnos de Educación obligatoria</td> </tr> <tr> <td data-bbox="223 1769 409 1830">2012/13</td> <td data-bbox="409 1769 636 1830">83</td> <td data-bbox="636 1769 901 1830">27</td> <td data-bbox="901 1769 1089 1830">16.225</td> </tr> </table>		Detectados	Expedientes Sancionadores	Alumnos de Educación obligatoria	2012/13	83	27	16.225	<p>Detección en los centros, quienes intentan contactar con la familia. Si no se soluciona el Servicio de Planificación y Alumnos solicita colaboración de Policía Local y/o Ayuntamientos.</p> <p>De continuar comienza el procedimiento sancionador.</p>
	Detectados	Expedientes Sancionadores	Alumnos de Educación obligatoria						
2012/13	83	27	16.225						

2013/14	61	25	16.391
2014/15	52	19	16.643
2015/16	44	14	16.761

Instrumentos:

- Tutores
- Equipos de Orientación de los centros. Intermediadores como la Asociación de Promoción Gitana
- Consejos Escolares
- Policías Locales
- Servicios Sociales de base de los ayuntamientos.
- Inspección Técnica Educativa
- Servicio de Planificación y Alumnos de la Dirección General de Educación

C. VIOLENCIA DE GÉNERO EN PREADOLESCENTES Y ADOLESCENTES.

Estadísticas relevantes sobre el tema	Medidas para su control, disminución o eliminación en Centros Escolares
Sin datos	Sin datos

COMUNIDAD DE MADRID

A. ACOSO ESCOLAR Y CYBERBULLYING.

Estadísticas relevantes sobre el tema	Medidas para su control, disminución o eliminación
Sin datos	Sin datos

B. ABSENTISMO Y ABANDONO ESCOLAR.

Estadísticas relevantes sobre el tema	Medidas para su control, disminución o eliminación
<p>Nº DE ALUMNOS ABSENTISTAS CURSO 2014/2015:</p> <p>MADRID CAPITAL: 3.799</p> <p>DAT ESTE: 464</p> <p>DAT OESTE: 198</p> <p>DAT NORTE: 163</p> <p>DAT SUR: 1.069</p> <p>TOTAL: 5.693</p>	
<p>Nº DE EXPEDIENTES QUE PERMANECIERON ABIERTOS CURSO 2014/2015</p> <p>MADRID CAPITAL: 3.827</p> <p>DAT ESTE: 548</p> <p>DAT OESTE: 200</p> <p>DAT NORTE: 163</p> <p>DAT SUR: 1.069</p> <p>TOTAL: 5.807</p>	
<p>Nº DE EXPEDIENTES CERRADOS CURSO 2014/2015</p> <p>MADRID CAPITAL: 1.411</p> <p>DAT ESTE: 201</p> <p>DAT OESTE: 101</p> <p>DAT NORTE: 70</p> <p>DAT SUR: 432</p> <p>TOTAL: 2.215</p>	

C. VIOLENCIA DE GÉNERO EN PREADOLESCENTES Y ADOLESCENTES.

Estadísticas relevantes sobre el tema	Medidas para su control, disminución o eliminación en Centros Escolares
<p>Datos CGPJ y Fiscalía General Estado. Memorias anuales.</p> <p>Medidas Judiciales recibidas en el Punto de Coordinación de Órdenes de Protección de la Comunidad de Madrid. Estudios publicados por Delegación de Gobierno.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Programa No Te Cortes (atención para chicas adolescentes víctimas de violencia de género, y sus familias). - Proyecto de sensibilización y prevención en centros escolares. - Talleres Igualdad en centros escolares. <p>Jornadas de formación a profesionales de diferentes ámbitos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Campañas de sensibilización.

CIUDAD AUTÓNOMA DE MELILLA

A. ACOSO ESCOLAR Y CYBERBULLYING.

Estadísticas relevantes sobre el tema	Medidas para su control, disminución o eliminación
	<p>En los centros educativos existe un protocolo para los casos que se puedan producir. En dicho protocolo intervienen entre otros, jefatura de estudios, departamento de orientación, Servicio de Inspección y en caso necesario policía y/o Fiscalía de menores.</p> <p>Por otra parte también se desarrolla en todos los centros de primaria y secundaria el “Plan Director”, junto con el Ministerio de Interior, mediante el cual se dan charlas para la prevención tanto del acoso como del <i>Cyberbullying</i>. En este sentido, se desarrollan también cursos de formación específicos de estas materias, para el profesorado de la ciudad.</p> <p>Asimismo, dentro del Convenio MECD-Ciudad Autónoma para el desarrollo de diversos programas de interés mutuo centrados en acciones de compensación educativa y de formación de personas jóvenes y adultas desfavorecidas, que se firma todos los años, se asignan a los centros de primaria, integradores sociales para que a</p>

	través de sus unidades de orientación, trabajen entre otros temas, ambas situaciones.
--	---

B. ABSENTISMO Y ABANDONO ESCOLAR.

Estadísticas relevantes sobre el tema	Medidas para su control, disminución o eliminación
	<p>Al igual que en los temas anteriores, para el absentismo y abandono escolar existe en los centros un protocolo, en el que intervienen jefatura de estudios, departamento de orientación a través de los profesores técnicos de servicio a la comunidad, Servicio de Inspección y Consejería de Bienestar Social.</p> <p>Mediante el Convenio MECD-Ciudad Autónoma para el desarrollo de diversos programas de interés mutuo centrados en acciones de compensación educativa y de formación de personas jóvenes y adultas desfavorecidas, que se firma todos los años, se asignan a los centros de primaria, integradores sociales para que a través de sus unidades de orientación, controlen e intenten minimizar estas situaciones.</p> <p>La Unidad de orientación Educativa contemplada en dicho convenio, junto a la Escuela de Adultos dependiente del MECD, asesoran para los casos de personas que en su día abandonaron el sistema educativo, de forma que puedan incorporarse al mismo.</p>

C. VIOLENCIA DE GÉNERO EN PREADOLESCENTES Y ADOLESCENTES.

Estadísticas relevantes sobre el tema	Medidas para su control, disminución o eliminación en Centros Escolares
	<p>En el marco del “Plan Director” mencionado anteriormente, a través de la Viceconsejería de la Mujer de la Ciudad Autónoma de Melilla y la Unidad contra la Violencia de Género de la Delegación del Gobierno, durante todo el curso escolar se realizan charlas sobre este tema, así como sobre coeducación a alumnos de 5º de primaria y 4º de secundaria, así como a ciclos formativos de formación profesional. Además en cada centro educativo existe la figura del coordinador/a de igualdad, encargado/a de transmitir toda la información que llega al respecto como puedan ser, cursos de formación, exposiciones, charlas, etc. En este sentido son varios, los centros que poseen un plan de igualdad propio que desarrollan durante el curso para concienciar a los alumnos sobre esta lacra.</p>

COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA.

DATOS ABSENTISMO CURSO 2015-16

Para contrastar los datos obtenidos a partir del protocolo de absentismo (50 casos en el primer trimestre / **126 casos** registrados a final de junio), se realizó una **consulta a EDUCA**, pidiendo las faltas de asistencia del alumnado de los centros de Educación Infantil y Primaria y ESO (colegios públicos y concertados) durante el **primer trimestre del curso 2015-16**.

Se obtuvieron los datos de aquellos alumnos que habían faltado **más del 20%** del horario lectivo (faltas justificadas y no justificadas), más de 80 faltas de asistencia durante el primer trimestre de curso. Aparecían en esta situación **833 alumnos**.

Distribución del absentismo/Educa por etapas y niveles:

	C. Público	C. Concertado
Infantil	231	8
1º y 2º Primaria	99	5
3º y 4º Primaria	70	4
5º y 6º Primaria	53	2
1º ESO	111	3
2º ESO	93	7
3º y 4º ESO	139	8
TOTAL	796	37

II. RESUMEN GRÁFICO DEL PROCESO DE ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO –AET–.

GRÁFICO 01: RESUMEN DEL PROCESO DE AET.

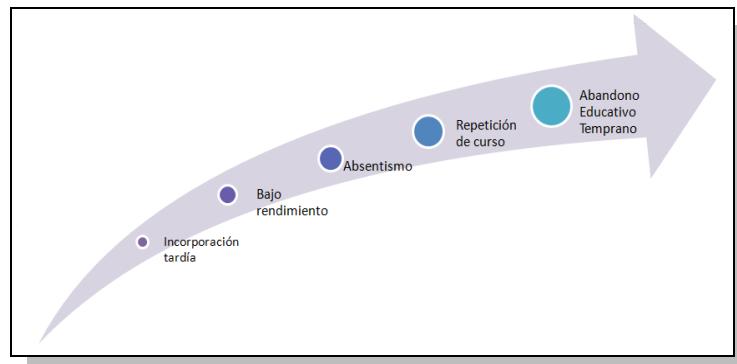


GRÁFICO 02. SÍNTESIS DEL CONJUNTO DE FACTORES, VARIABLES Y PROCESOS QUE CULMINAN EN EL ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO

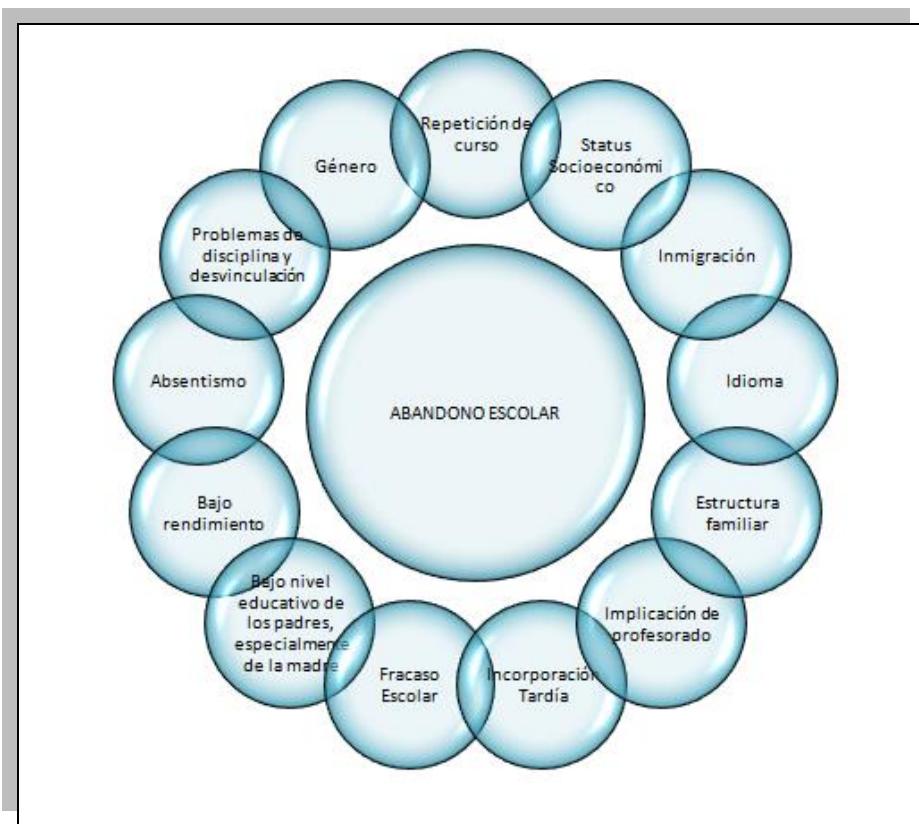
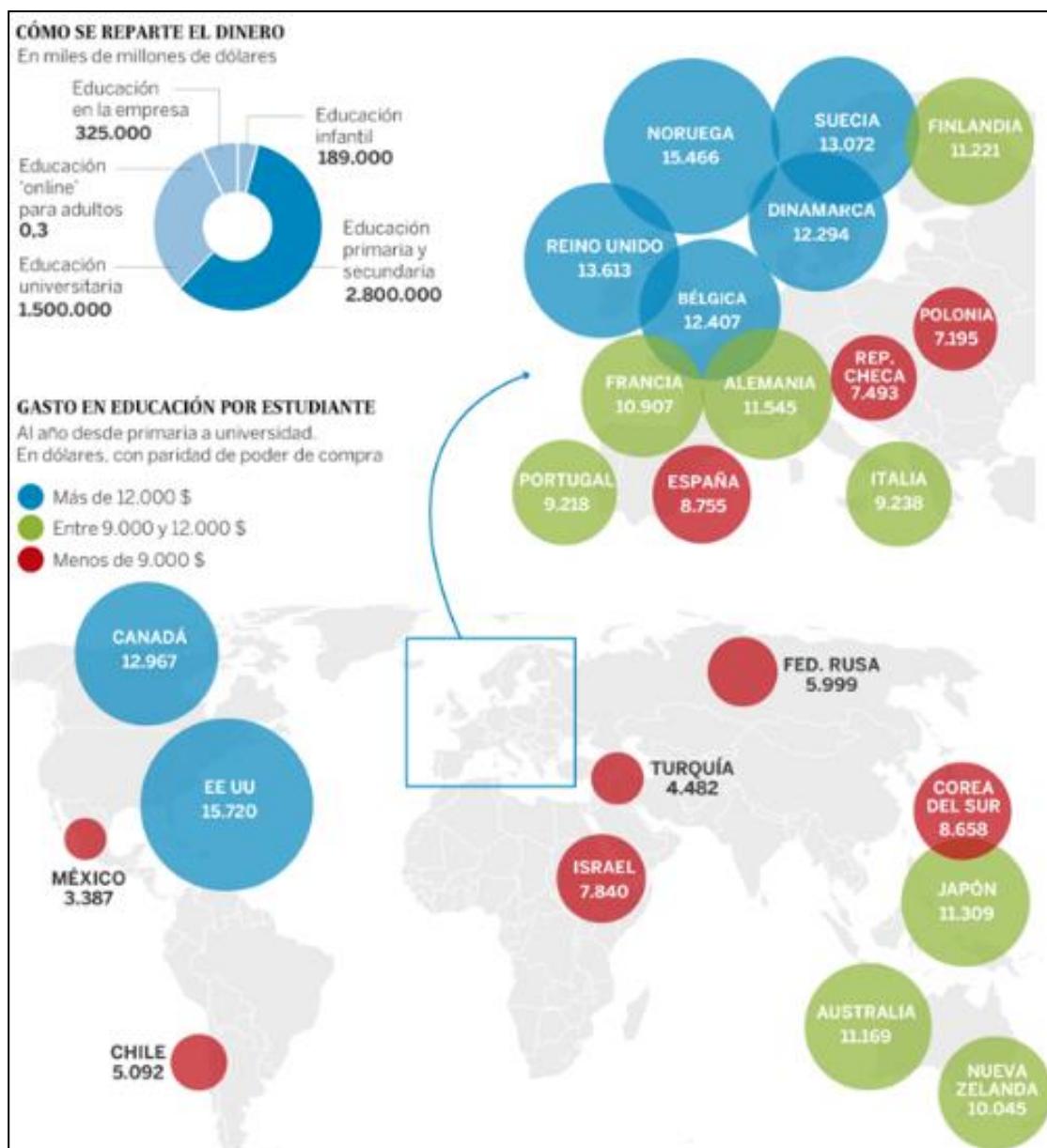
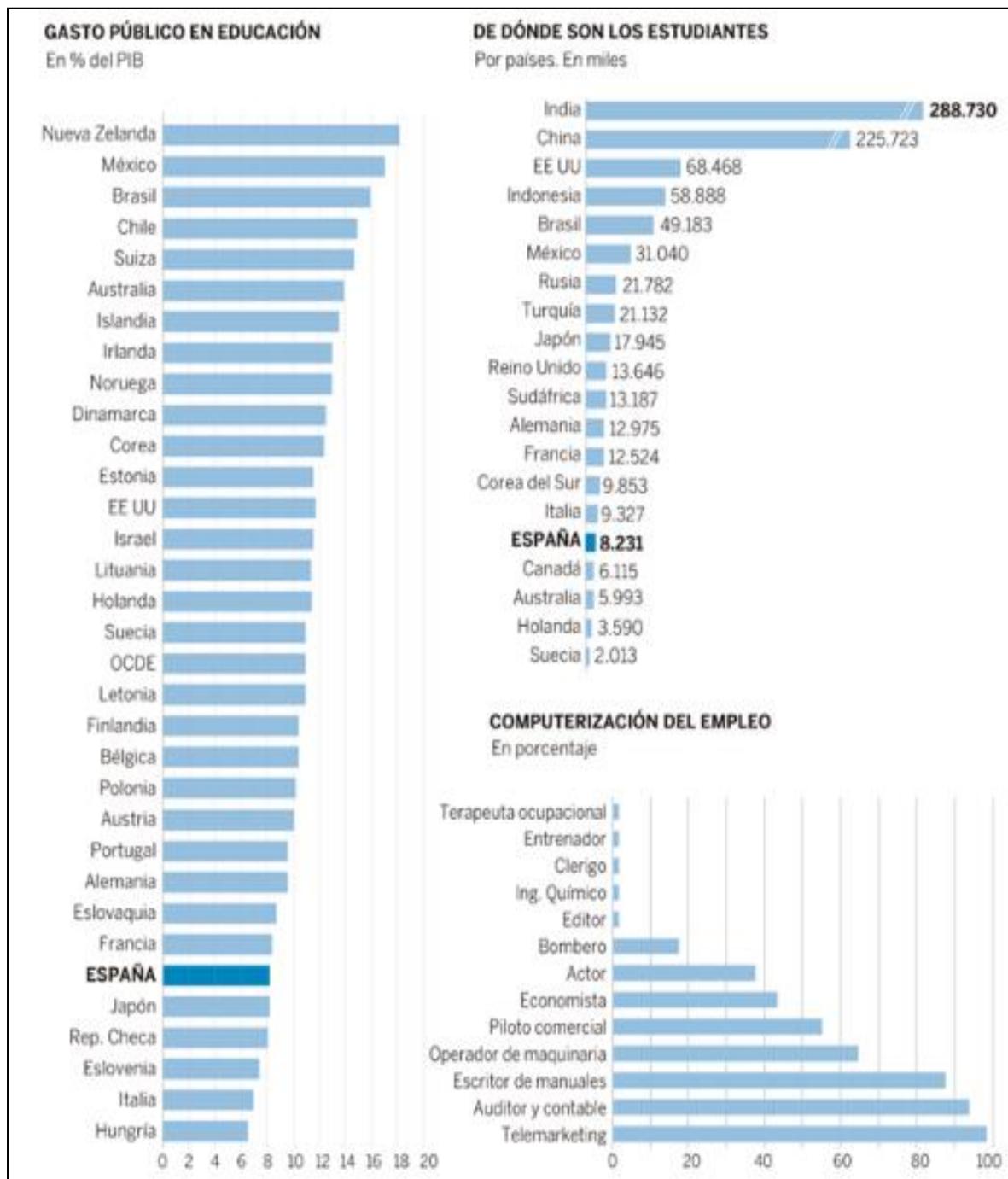


GRÁFICO 03. CÓMO INFLUYE EN LA ENSEÑANZA EL AUMENTO CRECIENTE DE LA DESIGUALDAD EN ESPAÑA⁵⁴.



⁵⁴ Fuente: BofAML Global Research, Merrill Lynch, OCDE y Frey and Osborne. El País, Domingo 12.02.2017, p. 03. Ibidem gráfico siguiente.



COMISIÓN DE POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN, INTERCULTURALIDAD, CONVIVENCIA Y COHESIÓN SOCIAL.

Informe elaborado con las aportaciones de las siguientes vocalías del Foro:

FEMP, MPDL, CRUZ ROJA ESPAÑOLA, CÁRITAS Y FUNDACIÓN CEPAIM.

Coordinación de los trabajos: Fundación Cepaim.

INFORME SOBRE POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN 2016.

Índice.	
BLOQUE 1. SITUACIÓN DE LOS PROCESOS DE EMPADRONAMIENTO DE LOS CIUDADANOS Y CIUDADANAS EXTRACOMUNITARIOS EN NUESTRO PAÍS.	
El padrón de habitantes tras la aprobación de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local.	
Resolución de 16 de marzo de 2015, de la subsecretaría, por la que se publica la resolución de 30 de enero de 2015, de la presidencia del instituto nacional de estadística y de la dirección general de coordinación de competencias con las comunidades autónomas y las entidades locales, sobre instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal.	
Documentación acreditativa de la identidad.	
Documentación acreditativa del domicilio de residencia.	
Casos especiales de empadronamiento.	
Empadronamiento en un domicilio en el que ya constan empadronadas otras personas.	
Empadronamiento en establecimientos colectivos.	
Empadronamiento de personas sin domicilio.	
Ejemplo de un municipio: ayuntamiento de Ávila. Informe sobre trámites de empadronamiento de personas extranjeras en el municipio de Ávila y sobre los informes de esfuerzo de integración.	
Trámites de empadronamiento de extranjeros en el municipio de Ávila.	
Conclusiones.	

Posición del defensor del pueblo y consideraciones del foro para la integración social de las personas inmigrantes.	
El caso de las personas solicitantes de asilo.	
Identificación por el foro para la integración social de las personas inmigrantes de barreras y dificultades para el empadronamiento de personas extranjeras en situación administrativa irregular.	
Conclusiones y propuestas.	
BLOQUE 2. ARRAIGO SOCIAL Y EL PAPEL QUE JUEGAN LOS INFORMES DE ESFUERZO DE INTEGRACIÓN EMITIDOS POR LAS CORPORACIONES LOCALES.	
Algunos ejemplos concretos a nivel autonómico.	
Comunidad de Madrid.	
Algunas consideraciones desde el foro para la integración social de las personas inmigrantes.	
Informes de esfuerzo de integración.	
Conclusiones y propuestas.	
BLOQUE 3. LAS POLÍTICAS DE ACOGIDA E INTEGRACIÓN DE LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS EN ESPAÑA. RECURSOS DISPONIBLES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA SU ATENCIÓN Y PARA IMPULSAR LOS PROCESOS DE EMANCIPACIÓN Y AUTONOMÍA DE LOS JÓVENES MIGRANTES EX TUTELADOS EN EL ACTUAL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO ESPAÑOL.	
¿QUÉ ENTENDEMOS POR MENOR INMIGRANTE NO ACOMPAÑADO?	
Desarrollo de la obligación de tutela de los menores inmigrantes por las comunidades autónomas.	
Ánalisis comparativo de los cuestionarios realizados a las CCAA.	
Propuestas de mejora.	
Estrategias de integración de los jóvenes hijos e hijas de personas inmigrantes nacidos en España.	
Una ciudadanía emancipada. Una ciudadanía inclusiva.	
El origen de la radicalización de los menores hijos e hijas de familias inmigrantes. Introducción conceptual: radicalización. Radicalización violenta.	

Radicalismo de apariencia religiosa: radicalismo <i>yihadista</i> . Referencias macro sociales.	
Radicalismo de apariencia religiosa: radicalismo <i>yihadista</i> . Referencias micro sociales o individuales. Factores psicosociales en el individuo.	
Medidas con respecto al radicalismo de apariencia religiosa, radicalismo islámico.	
BLOQUE 4. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS PERSONAS REFUGIADAS LLEGADAS A LA UE ENTRE 2015 Y 2016. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS PERSONAS LLEGADAS A LA UE ENTRE 2015 Y 2016.	
Propuestas.	

1. EL PADRÓN DE HABITANTES TRAS LA APROBACIÓN DE LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

Artículo 16 de la Ley7/85 Reguladora de las Bases de Régimen Local.

El Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos y vecinas de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente a todos los efectos administrativos.

La inscripción en el Padrón Municipal sólo surtirá efecto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de esta Ley por el tiempo que subsista el hecho que la motivó y, en todo caso, deberá ser objeto de renovación periódica cada dos años cuando se trate de la inscripción de personas extranjeras no comunitarias sin autorización de residencia permanente.

El transcurso del plazo señalado en el párrafo anterior será causa para acordar la caducidad de las inscripciones que deban ser objeto de renovación periódica, siempre que el interesado/a no hubiese procedido a tal renovación. En este caso, la caducidad podrá declararse sin necesidad de audiencia previa del interesado/a.

La inscripción en el Padrón municipal contendrá como obligatorios sólo los siguientes datos:

- Nombre y apellidos.
- Sexo.
- Domicilio habitual.
- Nacionalidad.
- Lugar y fecha de nacimiento.
- Número de documento nacional de identidad o, tratándose de extranjeros:
 - Número de la tarjeta de residencia en vigor, expedida por las autoridades españolas, o en su defecto, número del documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados Miembros de la Unión Europea, de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Estados a los que, en virtud de un convenio internacional se extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos/as de los Estados mencionados.
 - Número de identificación de extranjero que conste en documento, en vigor, expedido por las autoridades españolas o, en su defecto, por no ser titulares de éstos, el número del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia, tratándose de ciudadanos nacionales de Estados no comprendidos en el inciso anterior de este párrafo, salvo que, por virtud de Tratado o Acuerdo Internacional, disfruten de un régimen específico de exención de visado en materia de pequeño tráfico fronterizo con el municipio en el que se pretenda el empadronamiento, en cuyo caso, se exigirá el correspondiente visado.
 - Certificado o título escolar o académico que se posea.

- Cuantos otros datos puedan ser necesarios para la elaboración del Censo Electoral, siempre que se garantice el respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

Los datos del Padrón Municipal se cederán a otras Administraciones Pùblicas que lo soliciten sin consentimiento previo del afectado/a solamente cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias, y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes. También pueden servir para elaborar estadísticas oficiales sometidas al secreto estadístico, en los términos previstos en la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública y en las leyes de estadística de las comunidades autónomas con competencia en la materia.

La Ley 27/2013, respecto del Padrón de habitantes, introduce una modificación en el artículo 16 de la LRBRL que afecta a los documentos que se consideran válidos para acreditar el número de identificación personal que debe figurar en la inscripción padronal en el caso de ciudadanos/as nacionales de Estados que no sean miembros de la Unión Europea, ni Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, ni de Estados a los que, en virtud de un convenio internacional se extienda el régimen jurídico previsto para los ciudadanos/as de los Estados mencionados.

Antes de la citada modificación, todas estas personas extranjeras podían acreditar el número de identificación personal a incluir en la hoja padronal mediante el pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia.

Ahora, para los nacionales de Estados que, por virtud de Tratado o Acuerdo Internacional, disfruten de un régimen específico de exención de visado en materia de pequeño tráfico fronterizo con el municipio en el que se pretenda el empadronamiento (caso de los nacionales de Marruecos con respecto a Ceuta y Melilla), será preciso que el pasaporte cuente con el correspondiente visado.

Se trata de personas extranjeras que, para su entrada legal en España, necesitan del visado del pasaporte con carácter general, salvo ese supuesto específico de exención de visado en materia de pequeño tráfico fronterizo.

Es decir, que para aquellas personas extranjeras que, por acuerdo de Tratado o Acuerdo internacional, disfrutan de un régimen de exención de visado en materia de pequeño tráfico fronterizo con el municipio en el que se pretenda el empadronamiento, sin el visado, el pasaporte no se considerará documento válido para acreditar el número de identidad personal que debe incluirse en la inscripción padronal y, por tanto, no se podrá proceder a realizar esa inscripción.

2. RESOLUCIÓN DE 16 DE MARZO DE 2015, DE LA SUBSECRETARÍA, POR LA QUE SE PUBLICA LA RESOLUCIÓN DE 30 DE ENERO DE 2015, DE LA PRESIDENCIA DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN DE COMPETENCIAS CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS ENTIDADES LOCALES, SOBRE INSTRUCCIONES TÉCNICAS A LOS AYUNTAMIENTOS SOBRE GESTIÓN DEL PADRÓN MUNICIPAL.

2.1. Documentación acreditativa de la identidad.

El criterio general es que deben presentar un documento en vigor expedido por las autoridades españolas (preferentemente la tarjeta de identidad de extranjero) en el que figura el NIE (número de identificación de extranjero/a) y, en el caso de no disponer de tarjeta de identidad de extranjero/a, se consignará el número del pasaporte.

En el supuesto de que el extranjero/a hubiese solicitado inicialmente la inscripción padronal identificándose mediante el pasaporte, y posteriormente se presentara con una tarjeta de identidad de extranjero/a o esta sea comunicada por el INE, debería modificarse el número de identificación para ajustarlo a esta última.

El objetivo de exigir documentación identificativa al solicitar la inscripción en el Padrón es exclusivamente comprobar que los datos de identificación (nombre, apellidos, número del documento, nacionalidad, sexo, lugar y fecha de nacimiento) son correctos, con independencia de la situación legal de la persona extranjera en España. Al Ayuntamiento no le corresponde realizar ningún control sobre la regularidad o irregularidad de la residencia en territorio español de ninguno de sus vecinos.

Por otra parte, hay que señalar que la validez de la inscripción en el Padrón de estas personas es independiente de la validez del documento que sirvió de base para la misma. Por tanto, la inscripción no caduca cuando deja de tener validez dicho documento.

No obstante, a los efectos de lo previsto en el artículo 16.1 de la Ley 7/1985 en relación con la obligación de la ciudadanía extranjera no comunitaria sin autorización de residencia permanente de renovar su inscripción padronal cada dos años, y de la declaración de su caducidad cuando no se produzca tal renovación, los Ayuntamientos podrán recabar también del ciudadano/a, y hacer constar en sus bases de datos, el tipo de autorización de residencia que conste en la tarjeta de identidad de extranjero, con independencia de las comunicaciones efectuadas por el Instituto Nacional de Estadística para la gestión de este procedimiento, según se describe en el apartado correspondiente de la citada Resolución.

Otros documentos que pueden considerarse válidos para la identificación, aparte de los anteriormente citados, son los siguientes:

- El pasaporte para ciudadanos/as españoles/as procedentes del extranjero, hasta la obtención antes de seis meses del DNI.
- La fotocopia de cualquier documento de identificación sustraído o extraviado, tanto si estaba en vigor como caducado, siempre que vaya acompañada por la denuncia formulada al respecto ante la Policía, junto con la solicitud de renovación del propio documento y siempre que esta solicitud suponga prórroga de validez.

- La cédula de inscripción, que sustituye al pasaporte y se concede en España a aquellos extranjeros a los que, por alguna razón, su país no les documenta o a aquellos que carecen de nacionalidad (apátridas).
- Los títulos de viaje: se trata de documentos expedidos, al igual que los pasaportes, por las autoridades competentes del país de origen o procedencia de sus titulares o por organizaciones internacionales habilitadas para ello por el derecho internacional y que, en todo caso, deben contener datos suficientes para la determinación de la identidad y nacionalidad de los titulares.
- Los documentos provisionales de identidad que se facilitan a los solicitantes de asilo y que se expedirán una vez se ha admitido a trámite la solicitud, no resultando válidos los documentos provisionales de solicitud de asilo en los que se especifica que es un documento provisional en espera de ser o no admitida a trámite su petición.
- La fotocopia compulsada por el Ministerio del Interior, Juzgados o Tribunales de un pasaporte en vigor retenido, que será válida durante el tiempo de vigencia del citado pasaporte
- Documentos de identidad expedidos por la Secretaría de Estado de Instituciones Penitenciarias para personas recluidas en dichas instituciones en los que aparece un número de identificación, foto y huella dactilar de la persona en cuestión.
- El permiso de conducción español, debiendo acreditarse los datos obligatorios que no constan en el mismo (sexo, nacionalidad y lugar de nacimiento) mediante otro documento.
- Documentos expedidos por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (documentos de identidad consular y de acreditación de organismos internacionales), debiendo acreditarse los datos obligatorios que no constan en los mismos mediante el pasaporte.

Los menores de edad españoles pueden no disponer de DNI hasta los 14 años, por lo que sus datos de identificación se acreditarán hasta entonces mediante el Libro de Familia o Certificado de nacimiento.

Asimismo, para los menores extranjeros nacidos en España es obligatoria su inscripción en el Registro Civil y el traslado de la misma al correspondiente Libro de Familia, por lo que este también será un documento suficiente para acreditar sus datos de identificación durante un plazo máximo de tres meses desde su nacimiento, tras el cual dicha acreditación se realizará con la misma documentación exigida para los mayores de edad.

Para menores extranjeros no nacidos en España la ley no realiza distinción con los mayores de edad, por lo que se exigirán los mismos documentos de identificación para ambos.

2.2. Documentación acreditativa del domicilio de residencia.

Las facultades atribuidas a los ayuntamientos en el artículo 59.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales para exigir la aportación de documentos a sus vecinos y vecinas tienen como única finalidad «comprobar la veracidad de los datos consignados», como textualmente señala el propio artículo.

En consecuencia, tan pronto como el gestor municipal adquiera la convicción de que los datos que constan en la inscripción padronal se ajustan a la realidad, deja de estar facultado para pedir al vecino o vecina ulteriores justificantes que acrediten aquél hecho.

Y, en concreto, la posibilidad de que el ayuntamiento solicite del vecino/a «el título que legitime la ocupación de la vivienda» (art. 59.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales) no atribuye a las Administraciones Locales ninguna competencia para juzgar cuestiones de propiedad, de arrendamientos urbanos o, en general, de naturaleza jurídico-privada, sino que tiene por única finalidad servir de elemento de prueba para acreditar que, efectivamente, el vecino/a habita en el domicilio que ha indicado. Por ello, este título puede ser:

- Título de propiedad (Escritura, contrato de compraventa, Nota del Registro, comprobación de bases de datos municipales donde conste dicha propiedad, etc.)
- Contrato vigente de arrendamiento de vivienda para uso de residencia habitual acompañado del último recibo de alquiler.

El Ayuntamiento tiene la potestad de aceptar otros documentos, hechas las comprobaciones que considere oportunas (suministros de luz, agua, etc.).

Asimismo, el gestor municipal podrá comprobar por otros medios (informe de Policía local, inspección del propio servicio, etc.) que realmente el vecino/a habita en ese domicilio, y en caso afirmativo inscribirlo en el Padrón.

2.3. Casos especiales de empadronamiento.

2.3.1. Empadronamiento en un domicilio en el que ya constan empadronadas otras personas.

Cuando una persona solicite su alta en un domicilio en el que ya consten empadronadas otras personas, en lugar de solicitarle que aporte el documento que justifique su ocupación de la vivienda, se le deberá exigir la autorización por escrito de una persona mayor de edad que figure empadronada en ese domicilio. La persona que autorice deberá disponer de algún título acreditativo de la posesión efectiva de la vivienda (propiedad, alquiler, cesión...) a nombre de la misma.

Si, con ocasión de este empadronamiento, la Administración municipal advirtiera que las personas que figuran empadronadas en ese domicilio lo han abandonado, aceptará el empadronamiento de los nuevos residentes en la vivienda conforme al procedimiento ordinario, y, simultáneamente, iniciará expediente de baja de oficio en su Padrón de las personas que ya no habitan en ese domicilio.

2.3.2. Empadronamiento en establecimientos colectivos.

Cuando el alta se produzca en un establecimiento colectivo (residencias, albergues, casas de acogida, viviendas tuteladas, etc.) la autorización deberá ser suscrita por la persona física o jurídica que ostente la dirección del mismo. En estos casos se hará constar en el apartado «tipo de

vivienda» de la hoja padronal la mención «colectiva». En los demás casos, el tipo de vivienda es «familiar».

2.3.3. Empadronamiento de personas sin domicilio.

Como se ha indicado anteriormente, el Padrón debe reflejar el domicilio donde realmente vive cada vecino/a del municipio y de la misma manera que la inscripción padronal es completamente independiente de las controversias jurídico-privadas sobre la titularidad de la vivienda, lo es también de las circunstancias físicas, higiénico-sanitarias o de otra índole que afecten al domicilio. En consecuencia, las infraviviendas (chabolas, caravanas, cuevas, etc. e incluso ausencia total de techo) pueden y deben figurar como domicilios válidos en el Padrón.

Las situaciones más extremas pueden plantear la duda sobre la procedencia o no de su constancia en el Padrón municipal. El criterio que debe presidir esta decisión viene determinado por la posibilidad o imposibilidad de dirigir al empadronado una comunicación al domicilio que figure en su inscripción. En el caso de que sea razonable esperar que esa comunicación llegue a conocimiento del destinatario, se le debe empadronar en esa dirección.

La correcta aplicación de este criterio determina, por un lado, que se deba aceptar como domicilio cualquier dirección donde efectivamente viven los vecinos/as, y, por otro, que pueda y deba recurrirse a un «domicilio ficticio» en los supuestos en que una persona que carece de techo reside habitualmente en el municipio y sea conocida por los Servicios Sociales correspondientes.

Las condiciones que deberían cumplirse para este tipo de empadronamiento son las siguientes:

- Que los Servicios Sociales estén integrados en la estructura orgánica de alguna Administración Pública o bajo su coordinación y supervisión.
- Que los responsables de estos Servicios informen sobre la habitualidad de la residencia en el municipio del vecino/a que se pretende empadronar.
- Que los Servicios Sociales indiquen la dirección que debe figurar en la inscripción padronal y se comprometan a intentar la práctica de la notificación cuando se reciba en esa dirección una comunicación procedente de alguna Administración Pública.

En estas condiciones, la dirección del empadronamiento será la que señalen los Servicios Sociales: la dirección del propio servicio, la del albergue municipal, la de una casa de acogida gestionada por una ONG, la del punto geográfico concreto donde ese vecino suela pernoctar, etc.

Evidentemente, para practicar este tipo de inscripción no es necesario garantizar que la notificación llegará a su destinatario, sino simplemente que es razonable esperar que en un plazo prudencial se le podrá hacer llegar.

3. EJEMPLO DE UN MUNICIPIO: AYUNTAMIENTO DE ÁVILA. INFORME SOBRE TRÁMITES DE EMPADRONAMIENTO DE PERSONAS EXTRANJERAS EN EL MUNICIPIO DE ÁVILA Y SOBRE LOS INFORMES DE ESFUERZO DE INTEGRACIÓN.

3.1. TRÁMITES DE EMPADRONAMIENTO DE EXTRANJEROS EN EL MUNICIPIO DE ÁVILA:

El proceso de empadronamiento (Alta) de los ciudadanos/as extranjeros/as en el municipio de Ávila es similar al del resto de la ciudadanía, en cuanto a requisitos, forma de solicitud y documentación a presentar. En su caso, el documento acreditativo de la identidad será el Pasaporte en vigor, o Permiso de Residencia en vigor (Temporal, Permanente, Comunitario) o N.I.E., junto a su Pasaporte o Documento nacional de identidad en vigor (Ciudadanos/as de Estados miembros de la Unión Europea, más Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza).

Nótese, pues, que en caso de personas que se encuentren en situación de irregularidad administrativa, el acceso al empadronamiento se produce con la sola aportación de su Pasaporte en vigor, como documento acreditativo de su identidad.

Junto a la solicitud de empadronamiento debidamente cumplimentada y firmada por todos los mayores de edad incluidos en la misma, y el documento de identidad correspondiente, según el caso, de entre los descritos anteriormente, deberá aportarse el documento que acredite el uso de la vivienda, igualmente aquí, requisito común a toda la ciudadanía, extranjeros o no:

- Contrato o escritura de compraventa, o
- Contrato de arrendamiento en vigor (en los contratos prorrogados deberá acompañarse del último recibo del pago del alquiler), o
- Última factura de compañía suministradora de telefonía fija, agua, electricidad o gas o contrato de alguno de estos suministros

En el caso de no tener ninguno de estos documentos, los interesados deberán contar con una autorización de empadronamiento, que firma o bien el propietario/a de la vivienda, donde esa persona quiere inscribirse, o bien la persona que estando empadronada en esa misma vivienda tiene a su nombre el documento que acredita el uso de la misma, junto con copia de su Documento de identidad y de los documentos requeridos de la ocupación de la vivienda.

3.2. CONCLUSIONES:

Como conclusión, el acceso al Padrón por parte de la ciudadanía extranjera en el municipio de Ávila está normalizado y hoy en día no presenta una problemática propia, diferente a la que se pueda dar con el resto de ciudadanos.

Si se contempla, no obstante, un trámite, concretamente de baja en el Padrón, que afecta exclusivamente a la ciudadanía extranjera y es el “Cambio de residencia de extranjeros/as por traslado a otro país”: Cuando los solicitantes de la baja en el padrón sean extranjeros que trasladan su residencia a otro país, se procederá a tramitar su baja por cambio de residencia, facilitando al interesado un certificado acreditativo de la misma. La documentación que debe presentar el solicitante es el impreso de solicitud de baja por retorno al país de origen o traslado a otro país,

acompañándose de copia de los documentos de identidad vigentes de las personas para las que solicita la baja.

4. POSICIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO.

Tal es la realidad de los procesos de empadronamiento de las personas extranjeras, que el Defensor del Pueblo se ha referido a ello en su informe publicado el 14 febrero de 2017.

El Defensor del Pueblo ha constatado que, en ocasiones, cuando una persona extranjera solicita darse de alta en el **padrón de habitantes** correspondiente al domicilio donde reside habitualmente, cumpliendo así con la obligación que la ley le impone y ejerciendo también el derecho que le asiste, se le piden más documentos que los que se exigen a las personas españolas.

Además, el Defensor del Pueblo alude a que en ocasiones, se envía a las personas extranjeras notificaciones para que **acudan personalmente** a la oficina de empadronamiento sin indicarles sin embargo para qué fin concreto o qué documento específico deben llevar para así completar la **solicitud de empadronamiento**. En esas notificaciones, indica el Defensor del Pueblo, se les advierte de que si no cumplimentan este trámite en el corto plazo concedido, no se efectuará su inscripción. El Defensor del Pueblo ha indicado a esos **Ayuntamientos** que esa **práctica administrativa constituye una irregularidad** ya que no hay una norma con rango de ley que obligue a las personas a comparecer ante una oficina pública en estos casos; sino que el *iter* legal correspondiente es el de conceder un plazo de diez días hábiles cuando sea necesaria la subsanación de la solicitud por no reunir los requisitos previstos en la normativa aplicable.

De forma reiterada se han aprobado normas con instrucciones dirigidas a los Ayuntamientos sobre la **gestión del padrón**, en las que se proclama que la petición de algún documento a la persona que solicita empadronarse, debe encaminarse únicamente a comprobar que sus datos de identificación, (**nombre, apellidos, número del documento, nacionalidad, sexo y lugar y fecha de nacimiento**), son correctos, con independencia de cuál sea su situación administrativa en España, (si fuese extranjera); ya que los Ayuntamientos no tienen competencia para realizar ningún control sobre la regularidad o irregularidad de la residencia en territorio español de ninguno de sus vecinos y vecinas.

Concluye el Defensor del Pueblo que pesar de ello, se ha constatado como algunos funcionarios o autoridades locales han adoptado **medidas obstaculizadoras** y no ajustadas a la ley con el fin de que las personas extranjeras no estuvieran empadronadas, prácticas administrativas que han tenido **consecuencias negativas** para los **derechos e intereses de las personas afectadas** ya que se les ha impedido hacer uso de algunos servicios municipales, o de carácter asistencial, de salud, de educación, de transporte, etc. además de no figurar en el **censo electoral**.

En la resolución de 2015 por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal, se dice de forma clara y expresa que «el objetivo de exigir documentación identificativa al solicitar la inscripción en el Padrón es exclusivamente comprobar que los datos de identificación (nombre, apellidos, número del documento, nacionalidad, sexo y lugar y fecha de nacimiento) son correctos, con independencia de la situación legal del extranjero en España. Al Ayuntamiento no le corresponde realizar ningún control sobre la legalidad o ilegalidad de la residencia en territorio español de ninguno de sus vecinos».

También el artículo 18.2 de la Ley 7/1985 dice textualmente que «la inscripción de los extranjeros en el padrón municipal no constituirá prueba de su residencia legal en España ni les atribuirá ningún derecho que no les confiera la legislación vigente, especialmente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España».

Los ayuntamientos ni intervienen en la concesión de los permisos de residencia ni son competentes para controlarlos. Su obligación es reflejar en un registro, el Padrón, el domicilio y las circunstancias de todas las personas que habitan en su término municipal, y de la misma manera que no deben controlar a través del Padrón la legalidad o ilegalidad de la ocupación de la vivienda, tampoco deben realizar ningún control sobre la legalidad o ilegalidad de la residencia en territorio español de ninguno de sus vecinos y vecinas.

Se constata que la inscripción de las personas extranjeras en el padrón municipal procede con independencia de que los mismos tengan o no residencia legal en territorio español, por lo que no resulta procedente denegar la inscripción so pretexto de que el ciudadano/a extranjero/a no reside legalmente en España.

Para tramitar las solicitudes de inscripción de las personas extranjeras en el padrón municipal debe entenderse y considerarse como válido y suficiente un pasaporte, aunque no cuente con el preceptivo visado.

5. EL CASO DE LAS PERSONAS SOLICITANTES DE ASILO.

En la citada Resolución de 30 de enero de 2015, se dice que son válidos para acreditar la identidad del solicitante de empadronamiento «los documentos provisionales de identidad que se facilitan a los solicitantes de asilo y que se expediten una vez se ha admitido a trámite la solicitud» que es lo que él presentó. Por lo tanto abogamos por considerar como suficiente para tramitar la solicitud de empadronamiento que presente un extranjero no comunitario solicitante de asilo el documento con su identidad facilitado por una autoridad española sin que, además, se le exija la aportación de un permiso de residencia inicial u otro documento que acredite su permanencia en territorio español, ni ningún otro requisito ajeno a la comprobación de que vive habitualmente donde ha indicado.

6. IDENTIFICACIÓN POR EL FORO PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS INMIGRANTES DE BARRERAS Y DIFICULTADES PARA EL EMPADRONAMIENTO DE PERSONAS EXTRANJERAS EN SITUACIÓN ADMINISTRATIVA IRREGULAR.

Desde el Foro se observan tres supuestos que dificultan el empadronamiento de las personas extranjeras: las personas que carecen de pasaporte por ser imposible su gestión en o desde territorio español; las personas titulares de un *laissez-passar*; y las personas titulares de documentos provisionales de asilo pendientes de admisión a trámite de su solicitud. En todas las situaciones descritas la imposibilidad de identificación no obedece a causas imputables a la voluntad de las partes, y sin embargo, ven impedido el ejercicio de un derecho/deber y por ende, el acceso y el disfrute a otros derechos reconocidos por el empadronamiento, viéndose perjudicado así su proceso de integración en el país.

Por lo que se refiere a la documentación acreditativa del lugar de residencia, a pesar de que la norma no atribuye a los Ayuntamientos competencia para juzgar cuestiones de propiedad,

de arrendamientos urbanos o, en general, de naturaleza jurídico-privada, ya que su única finalidad es la de servir de elemento de prueba para acreditar que, efectivamente, la persona identificada habita en el domicilio que ha indicado, sin embargo, en este sentido, a las personas extranjeras suelen requerírsele mayor documentación que a las españolas.

Igualmente resulta necesario traer a colación otra situación del proceso del empadronamiento que sólo afecta, haciéndolo además de forma negativa, a las personas extracomunitarias, (salvo a las titulares de autorizaciones de residencia permanente), y es, como hemos analizado anteriormente, la obligación de renovación de la inscripción padronal cada dos años declarándose su caducidad en caso de incumplimiento, y sin necesidad de audiencia a la persona interesada.

Artículo 16.1 Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local:

“La inscripción en el Padrón Municipal sólo surtirá efecto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de esta ley por el tiempo que subsista el hecho que la motivó y, en todo caso, deberá ser objeto de renovación periódica cada dos años cuando se trate de la inscripción de extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente.

El transcurso del plazo señalado en el párrafo anterior será causa para acordar la caducidad de las inscripciones que deban ser objeto de renovación periódica, siempre que el interesado no hubiese procedido a tal renovación. En este caso, la caducidad podrá declararse sin necesidad de audiencia previa del interesado.”

Lo previsto en este precepto, no es informado ni de forma verbal ni documental durante el proceso de inscripción padronal, con los efectos perjudiciales que de ello se derivan. Tras más de cuatro años residiendo en el mismo domicilio, hay personas que no han podido certificar su empadronamiento durante los últimos dos años debido precisamente al desconocimiento del citado precepto.

La “irregularidad” en la gestión del padrón con personas extranjeras por parte de algunos Ayuntamientos también debe ser objeto de mención.

En determinados municipios, como es el caso de Torre Pacheco, (Murcia), se impone a sus habitantes el abono de una tasa administrativa para realizar la inscripción padronal, actuación ésta no ajustada a derecho en la medida en que vulnera el principio de igualdad y no discriminación consagrado en el artículo 14 de nuestra Carta Magna. En otras localidades, a pesar de la previsión legal genérica de realizar la inscripción padronal sin más trámites a la fecha de su solicitud, durante el proceso se realizan notificaciones ajenas al *iter* procedural, e incluso se requiere documentación no prevista en la norma reguladora.

7. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS:

Para las personas extracomunitarias, el empadronamiento es un actor fundamental en su proceso de integración en la medida en que constituye prueba pública y fehaciente de su estancia en el territorio, dato necesario para poder regularizar su situación administrativa en el país, posibilitando igualmente el acceso y el disfrute de multitud de derechos de diversa índole, así, sanitarios, educativos, de vivienda, de servicios municipales, etc...

Es por ello por lo que resulta conveniente que las distintas administraciones públicas, tanto a nivel estatal como autonómico y/o local, en colaboración con recursos externos, (ONGs, asociaciones, etc...), promuevan actuaciones orientadas a posibilitar el cumplimiento de la obligación que la ley les impone, posibilitando el ejercicio por las personas inmigrantes de un derecho que les asiste.

Para ello se proponen las siguientes actuaciones:

- *Laissez Passer*: Por aplicación del Reglamento UE 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, (Convenio Dublín III), y del Programa Europeo de Reubicación regulado mediante la Decisión UE 2015/1601 del Consejo, hay personas que carecen de pasaporte pero que son titulares de un “*Laissez Passer*”. Se trata de un documento oficial expedido por autoridades de países europeos en aplicación de los textos citados a personas solicitantes de protección internacional, y en el que constan los datos exigidos por la normativa para la inscripción padronal. Para esos casos, impulsar y elaborar protocolos de actuación, (estatales, autonómicos y/o locales), entre el Padrón Municipal y las Oficinas Municipales de Atención a la Persona Refugiada y/o recursos externos, (ONGs, asociaciones, etc...), a fin de que la persona titular de dicho documento pueda realizar la inscripción padronal.
- Documento provisional de solicitante de asilo pendiente de admisión a trámite: Dado que es un documento oficial emitido por autoridades españolas en el que figuran los datos exigidos legalmente para la inscripción padronal, deviene necesario impulsar y elaborar protocolos de actuación, (estatales, autonómicos y/o locales), entre el Padrón Municipal y las Oficinas Municipales de Atención a la Persona Refugiada y/o recursos externos, (ONGs, asociaciones), a fin de que la persona titular de dicho documento pueda realizar la inscripción padronal.
- Artículo 16.1 LBRL: Constancia y apercibimiento del contenido del art. 16.1 LBRL en el certificado y volante de empadronamiento. Igualmente, colocación en tablón informativo de la Oficina del Padrón Municipal y en su página web.

Los impresos para el empadronamiento deben estar traducidas a lenguas diferentes del castellano, catalán, euskera o gallego (inglés, francés, árabe, etc...).

BLOQUE 2. ARRAIGO SOCIAL Y EL PAPEL QUE JUEGAN LOS INFORMES DE ESFUERZO DE INTEGRACIÓN EMITIDOS POR LAS CORPORACIONES LOCALES.

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los requisitos para la obtención de una residencia por arraigo social en España es tener vínculos familiares con otras personas extranjeras residentes o, en su defecto, presentar un informe de arraigo que acredite su integración social.

Es decir, debe acreditarse uno de ellos, por lo que si se tienen vínculos familiares con otras personas extranjeras residentes, referidos a los cónyuges o parejas de hecho registradas, ascendientes y descendientes en primer grado y en línea directa, no será necesario solicitar el informe.

Serán necesarios ambos documentos, sin embargo, únicamente, cuando en el informe se exima al extranjero/a de la necesidad de contar con un contrato de trabajo siempre y cuando acredite que cuenta con medios de vida suficientes.

En informe es emitido por la Comunidad Autónoma en la que tenga su domicilio habitual o por el Ayuntamiento de su lugar de residencia en caso de que así lo haya establecido la Comunidad Autónoma. El plazo para la emisión del informe es de 30 días desde la fecha de solicitud.

A continuación mostramos la información sobre dónde solicitar un informe de arraigo según la Comunidad Autónoma de residencia:

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Administración competente para la emisión del informe	Órgano competente para la emisión del informe
Andalucía	Ayuntamientos	-
Aragón	Ayuntamientos	-
Asturias	Ayuntamientos	-
Cantabria	Ayuntamientos	-
Castilla y León	Ayuntamientos	-
Castilla-La Mancha	Ayuntamientos	-
Cataluña	Generalitat	Departamento de Bienestar Social y Familia
Ceuta	Ciudad Autónoma	Consejería de Asuntos Sociales
Comunidad Valenciana	Ayuntamientos	-
Extremadura	Ayuntamientos	-
Galicia	Ayuntamientos	-
Islas Baleares	Ayuntamientos	-
Islas Canarias	Comunidad Autónoma	Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda
La Rioja	Ayuntamientos	-
Madrid	Comunidad Autónoma	Dirección General de Inmigración (Consejería de Asuntos Sociales)
Melilla	Ciudad Autónoma	Consejería de Asuntos Sociales
Murcia	Ayuntamientos	-
Navarra	Ayuntamientos	-
País Vasco	Gobierno Vasco	Dirección de Inmigración y Gestión de la Diversidad (Departamento de Empleo y Asuntos Sociales)

En caso de que el informe no haya sido emitido en plazo, circunstancia que habrá de ser debidamente acreditada por el interesado, podrá justificarse este requisito por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluyendo, al menos, los datos mínimos del informe.

Entre otros factores de arraigo, deberá constar en el informe el tiempo de permanencia del interesado en su domicilio habitual, en el que deberá estar empadronado, los medios económicos con los que cuente, los vínculos con familiares residentes en España y los esfuerzos de integración a través del seguimiento de programas de inserción socio laborales y culturales

¿Qué requisitos han de cumplirse para poder solicitar el Arraigo Social?

- **No ser ciudadano/a de un Estado de la Unión Europea**, del Espacio Económico Europeo o de Suiza, o familiar de ciudadanos de estos países a los que les sea de aplicación el régimen de ciudadano de la Unión.
- **Carecer de antecedentes penales en España** y en sus países anteriores de residencia por delitos existentes en el ordenamiento español.
- **No tener prohibida la entrada en España** y no figurar como rechazable en el espacio territorial de países con los que España tenga firmado un convenio en tal sentido.
- **No encontrarse**, en su caso, dentro del plazo de compromiso de no retorno a España que el extranjero haya asumido al retornar voluntariamente a su país de origen.
- **Haber permanecido con carácter continuado en España durante un periodo mínimo de tres años.** Se entiende permanencia continuada si las ausencias no han superado los 90 días en los dos últimos años.

¿Qué documentación hace falta para poder solicitar el Arraigo Social?

- **Copia completa del pasaporte, título de viaje** o cédula de inscripción con vigencia mínima de cuatro meses.

Documentación acreditativa de la permanencia continuada en España durante un periodo mínimo de tres años. La documentación que se aporte deberá contener los datos de identificación del solicitante, preferentemente debe haber sido emitida y/o registrada por una Administración Pública española. A título de ejemplo, se tomarán en consideración documentos relativos al empadronamiento, a una hospitalización, a una consulta médica en la sanidad pública, así como cualquier documentación municipal, autonómica o estatal que justifique la presencia en España.

- **Certificado de antecedentes penales** expedido por las Autoridades del país o países en los que haya residido durante los cinco últimos años anteriores a la entrada en España.
- **Documentación acreditativa de los vínculos familiares exigidos** (certificado de matrimonio o del registro de parejas, certificado de nacimiento u otros documentos), o bien, informe de inserción social emitido por la Comunidad Autónoma del domicilio habitual del solicitante.
- **Documentación acreditativa de los medios de vida:**
- **Contrato de trabajo con las características exigidas**, firmado por el empleador/a y trabajador/a. También deben acompañarse los siguientes documentos:

- **Copia del N.I.F.** y, en su caso, de las escrituras de la empresa.
- **Copia de la capacitación** y, en su caso, la cualificación profesional legalmente exigida para el ejercicio de la profesión.
- **Acreditación de que la empresa garantiza la solvencia** necesaria, a través de: la declaración del IRPF, o del IVA, o del Impuesto de Sociedades o del informe de la vida laboral de la empresa (VILE). Asimismo, debe aportarse una memoria descriptiva de la ocupación a realizar.

En caso de no presentarse el contrato, **podrán acreditarse los medios de vida si el informe municipal sobre la integración social del extranjero/a así lo indica** y recomienda eximir al solicitante de dicho requisito. En este caso, es necesario aportar:

- **Documentación que acredite tener medios de vida suficientes** para su manutención.
- En los casos que se pretenda realizar una actividad **por cuenta propia**, se deberán presentar los siguientes documentos:
 - a) En actividades comerciales minoristas y prestación de los servicios enumerados en el Anexo del Real Decreto Ley 19/2012, que se realicen en establecimientos permanentes, cuya superficie útil sea igual o inferior a 300 metros cuadrados, **declaración responsable** o comunicación previa (en los términos el artículo 71.bis de la Ley 30/1992) y, en su caso, justificante de pago del tributo correspondiente. En el **resto de actividades** y prestaciones de servicios profesionales, **relación de las autorizaciones o licencias que se exijan para la instalación**, apertura o funcionamiento de la actividad proyectada o para el ejercicio profesional, indicando, la situación en la que se encuentre los trámites para su consecución, incluyendo, en su caso, las certificaciones de solicitud ante los organismos correspondientes.
 - b) **Copia de la documentación que acredite poseer la capacitación** y, en su caso, la cualificación profesional legalmente exigida para el ejercicio de la profesión.
 - c) **Acreditación de que se cuenta con inversión económica suficiente**, o compromiso de apoyo por parte de instituciones financieras u otras.
 - d) **Proyecto de establecimiento o actividad a realizar**, con indicación de la inversión prevista, su rentabilidad esperada y, en su caso, puestos de trabajo cuya creación se prevea. A título de ejemplo y con independencia de su justificación mediante otros medios admisibles en Derecho, **los apartados b), c) y d) pueden ser acreditados por el informe de valoración** emitido por una de las siguientes organizaciones:
 - Federación Nacional de Asociaciones de Empresarios y Trabajadores Autónomos (ATA).

- Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPTA).
- Confederación Intersectorial de Autónomos del Estado Español (CIAE). Organización de Profesionales y Autónomos (OPA).
- Unión de Asociaciones de Trabajadores Autónomos y Emprendedores (UATAE).

2. ALGUNOS EJEMPLOS CONCRETOS A NIVEL AUTONÓMICO.

2.1. Comunidad de Madrid.

A partir del mes de febrero de 2012 para la obtención de los informes de arraigo y de esfuerzo de integración (en el marco de los procedimientos de autorización de residencia temporal por arraigo social y en las renovaciones de las autorizaciones de residencia y de residencia y trabajo) se requiere haber realizado los cuatro módulos formativos del programa “Conoce tus leyes” y en el caso de los extranjeros/as no hispanohablantes, superar la prueba de eficacia comunicativa oral en lengua española (PECOLE).

ECOLE: Prueba de eficacia comunicativa oral en lengua española. La Dirección General de Inmigración de la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid en colaboración con la Universidad Nebrija ha diseñado una prueba de eficacia comunicativa oral en lengua española (PECOLE) dirigida a la población extranjera no hispanohablante y cuya superación es requisito imprescindible para obtener una autorización de residencia temporal por razones de arraigo social, a partir de febrero de 2012.

El Ayuntamiento de las Rozas de Madrid, por ejemplo, señala otra documentación que puede aportar que acredite la estancia en España:

- Billete de Avión.
- Inscripción en el Consulado del país de nacionalidad.
- Tarjeta sanitaria.
- Tarjeta de Abono Transportes
- Certificación o documentación bancaria.
- Certificados de envíos de dinero (sólo se considerarán válidos aquellos realizados mediante entidad bancaria).
- Informes y recetas médicas.
- Facturas nominativas.
- Contratos de alquiler, agua, luz, gas, teléfono...
- Certificados de Cursos de formación.
- Certificados de pertenencia a asociaciones, clubes deportivos, sociales, culturales.

3.- ALGUNAS CONSIDERACIONES DESDE EL FORO PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS INMIGRANTES.

- Desde el Foro para la integración de las personas inmigrantes se constata que se siguen produciendo retrasos en la emisión de estos informes por parte de algunos ayuntamientos, como consecuencia del déficits de recursos humanos disponibles para el desarrollo de esta función, siendo necesarias la aplicación de las medidas que procedan para dotar a las áreas de asuntos sociales de los medios suficientes que permitan evitar los retrasos que se producen en la tramitación y resolución de los informes de arraigo social que son solicitados por parte de la ciudadanía extranjera, con el consiguiente efecto negativo sobre las mismas.
- En el actual contexto de crisis económica que hemos vivido durante los últimos años, la principal dificultad para solicitar y conseguir el arraigo social de las personas inmigrantes está en la ausencia de contrato de trabajo y de ofertas que cumplan con las condiciones del procedimiento.
- Algunas personas inmigrantes en situación administrativa irregular no disponen y no pueden conseguir el documento de antecedentes penales de su país de origen.
- Otra de las dificultades para la obtención del arraigo social está en la no revocación de los expedientes de expulsión y en la consecución de los correspondientes informes de esfuerzo de integración, en su caso.

3. INFORMES DE ESFUERZO DE INTEGRACIÓN:

El informe de esfuerzo de Integración permite que las personas extranjeras que tengan que renovar sus autorizaciones de residencia o de residencia y trabajo, puedan aportar nuevos elementos que acrediten su integración. Este informe sólo deberá presentarse cuando él o la solicitante no pueda acreditar el cumplimiento de todos los requisitos exigidos para dichas renovaciones.

En el ámbito de Castilla y León, la competencia para la emisión de los Informes de Esfuerzo de Integración es de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. El órgano de la Comunidad competente para emitir los informes de esfuerzo de integración es la Secretaría General de la Consejería de la Presidencia, a tenor de lo dispuesto en el Decreto 40/2015, de 23 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia (BOCYL de 24 de julio de 2015).

Requisitos:

Para poder solicitar un informe de esfuerzo de integración, es necesario estar empadronado en algún municipio de Castilla y León y acreditar la participación activa en acciones formativas destinadas al conocimiento y respeto de los valores constitucionales de España, los valores estatutarios de la Comunidad Autónoma, los valores de la Unión Europea, los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, así como el aprendizaje de la lengua castellana.

A la solicitud, que deberá hacerse en modelo normalizado, deberá acompañarse por el interesado/a la siguiente documentación:

1. Copia de la Tarjeta de Identidad del Extranjero/a y, en su caso, resguardo de solicitud de renovación.
2. Original de Certificado de empadronamiento del interesado/a. El certificado de empadronamiento se requiere para acreditar la residencia en la Comunidad de Castilla y León, salvo autorización a la Administración de la Comunidad de Castilla y León para acceder al Servicio de verificación de datos de residencia.
3. Original de Certificado de las acciones formativas realizadas destinadas al conocimiento y respeto de los valores constitucionales de España, los valores estatutarios de la Comunidad Autónoma, los valores de la Unión Europea, así como de los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres.
4. Original de Certificado de las acciones formativas y/o aprendizaje de la lengua castellana.

Desde el año 2015 cabe la presentación de la solicitud de forma telemática. Del mismo modo cabe la presentación por fax.

Son criterios a tener en cuenta para la emisión de informes de esfuerzo de integración los siguientes:

- Únicamente se emitirán informes positivos de esfuerzo de integración. En consecuencia, cuando no sea posible la emisión de este informe positivo, se comunicará al interesado tal imposibilidad; sin que ello suponga constituir un informe negativo o desfavorable de integración.
- El informe de esfuerzo de integración tiene carácter supletorio: “Dicho esfuerzo de integración podrá ser alegado por el extranjero como información a valorar en caso de no acreditar el cumplimiento de alguno de los requisitos previstos para la renovación de la autorización.” En consecuencia, el informe no tendrá en ningún caso naturaleza de requisito exigible para la renovación de las autorizaciones de residencia temporal o de residencia temporal y trabajo y no será preceptiva su presentación para la admisión a trámite del procedimiento de renovación de la autorización.
- Será suficiente, a efectos de emisión del informe, que la acreditación de las acciones realizadas se circunscriba al periodo de la vigencia de la autorización de residencia o de residencia y trabajo que caduca, y que pretende renovar. No obstante, si las acciones formativas realizadas en dicho periodo resultan insuficientes, se podrá hacer constar en el informe aquéllas realizadas con anterioridad.
- El informe tendrá en consideración las acciones formativas desarrolladas por entidades privadas acreditadas o por entidades públicas.
- Las acciones formativas realizadas deben encuadrarse en programas de inserción socioculturales en los ámbitos que define el Reglamento. No obstante, al constituir estos

ámbitos un contenido mínimo, se podrá complementar con la acreditación de acciones formativas en otros ámbitos que se hayan realizado para la comprensión de la sociedad castellana y leonesa y española, servicios de colaboración y ayuda con entidades públicas o entidades privadas sin ánimo de lucro o de carácter social, que pongan de manifiesto la integración del interesado mediante la labor desarrollada. A este respecto, se tendrán en consideración la participación en programas de integración que hayan obtenido subvención de las Administraciones Públicas.

- Las asistencias ocasionales o puntuales a charlas, conferencias, jornadas, encuentros, etc., que no formen parte de un programa con un itinerario formativo definido y completo, se podrán valorar como complementarias.
- La entidad pública o privada acreditada, que organice la actividad formativa, deberá hacer constar en el correspondiente documento que expida al interesado la siguiente información: Nombre y NIE del interesado; Denominación y CIF de la entidad; Título de la acción formativa; Periodos de realización y número de horas totales de la acción formativa, especificando el número de horas dedicadas a cada ámbito de los que define el Reglamento, y de las acciones en otros ámbitos, en su caso; Nivel de asistencia (En porcentaje de número de horas) del interesado a la acción formativa. Dicho nivel de asistencia deberá constar tanto en relación con el total de número de horas de la acción formativa como en relación con el número de horas específicamente dedicado a las materias relacionadas anteriormente.
- Cuando sean varias las entidades que desarrollen las acciones formativas deberá reflejarse qué acción formativa ha sido desarrollada por cada una de ellas, teniendo en cuenta lo establecido en el apartado anterior.
- Se podrá celebrar entrevista con el interesado, a efectos de verificar personalmente el grado de integración social y cultural y poder apreciar en su conjunto los aspectos certificados en los distintos ámbitos.

4.-CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.

Desde el inicio de la crisis económica, han aumentado significativamente los casos de irregularidad sobrevenida, motivado precisamente por la insuficiencia de medios económicos y la escasez de empleo.

Personas extracomunitarias, contribuyentes al desarrollo y mantenimiento del sistema social español durante años, titulares de la segunda e incluso tercera autorización de residencia y trabajo en el país, se han visto abocadas a la irregularidad sobrevenida por causas totalmente ajenas a su voluntad, como son la insuficiencia de medios económicos o la escasez de empleo. Irregularidad sobrevenida que en supuestos de dependencia económica, alcanza incluso a otros miembros de la familia, cónyuge y/o descendientes. Existen incluso casos de menores nacidos en territorio español víctimas de la irregularidad sobrevenida debido a la involuntaria precariedad económica y/o laboral de sus progenitores.

Las consecuencias de esta situación son graves y generalmente de larga duración, pudiendo abocar a la persona e incluso a toda la unidad familiar, dependiendo del alcance de la

irregularidad, a situaciones de vulnerabilidad y exclusión de derechos de diversa índole, educativos, sanitarios, laborales, económicos, etc...

Irregularidad sobrevenida que además generalmente se perpetúa en el tiempo, pues salvo en supuestos de interposición de recursos con medidas cautelares positivas en vía administrativa y/o judicial contra dicha irregularidad, para intentar solventar la situación, la mayoría de las personas deben iniciar procedimientos de regularización con la dificultad actual existente para encontrar un empleo en los términos exigidos por la normativa y el desembolso económico que ello implica.

En este sentido, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en su art. 31.7 e igualmente en varios artículos el Reglamento que la desarrolla, Real Decreto 557/2011, regulan el denominado, “informe de esfuerzo de integración”.

Se trata de un informe no preceptivo, que emite la Comunidad Autónoma a solicitud de la persona extranjera que pretende renovar su autorización de residencia y/o residencia y trabajo en caso de no acreditar el cumplimiento de alguno de los requisitos previstos para tal renovación y que será tenido en cuenta como información a valorar de forma positiva por la oficina de extranjería y/o en su caso, por el órgano judicial competente.

Según la norma reguladora, el informe debe tener como contenido mínimo la certificación, en su caso, de la participación activa de la persona extranjera en acciones formativas destinadas al conocimiento y respeto de los valores constitucionales de España, los valores estatutarios de la Comunidad Autónoma en que se resida, los valores de la Unión Europea, los derechos humanos, las libertades públicas, la democracia, la tolerancia y la igualdad entre mujeres y hombres, así como el aprendizaje de las lenguas oficiales del lugar de residencia. En este sentido, la certificación debe hacer además expresa mención al tiempo de formación dedicado a los ámbitos señalados.

El mayor inconveniente que plantea dicho informe lo prevé la propia norma reguladora, “se valorará”, no siendo por tanto vinculante ni para las oficinas de extranjería ni para los órganos judiciales, de hecho, su valoración depende incluso del criterio de cada oficina de extranjería y de cada juzgado, por lo que la existencia de un informe positivo de esfuerzo de integración, no garantiza la concesión de renovación de una autorización de residencia y/o trabajo.

La irregularidad sobrevenida no sólo afecta a la situación administrativa de una persona, sino sobre todo y fundamentalmente a su proceso de integración en el país.

Una persona en situación de irregularidad sobrevenida está excluida del acceso y disfrute de derechos, sanitarios, educativos, laborales, de vivienda, sociales, asistenciales, etc...pudiendo verse abocada así a una situación de vulnerabilidad.

Es por ello por lo que deben adoptarse medidas tendentes a evitar en la medida de lo posible estas situaciones, aprobándose normas y/o instrucciones acordes a la realidad social a la que han de aplicarse y valorándose asimismo de forma individual las circunstancias de cada persona por parte de las oficinas de extranjería y en su caso, los órganos judiciales.

Tal y como se ha expuesto anteriormente, la creación de una figura como el informe de esfuerzo de integración, no es una solución en la medida en que no garantiza la regularidad administrativa de una persona al no ser vinculante y depender además su valoración de la

arbitrariedad de cada órgano administrativo, (oficina de extranjería) y/o judicial. Todo ello sin perjuicio, de que en la inmensa mayoría de casos, la irregularidad no les ha sobrevenido por voluntad propia o como consecuencia de sus actos, sino por la propia situación del país, como es el caso de la insuficiencia económica y escasez de empleo, recordemos, principal causa de la irregularidad sobrevenida.

En momentos como el actual, las personas extranjeras residentes en el país comparten los problemas que afectan al conjunto de la sociedad. Se trata de personas que han contribuido al desarrollo del país y que quieren continuar haciéndolo con su trabajo y su esfuerzo. **Que algunas de ellas puedan perder el reconocimiento de sus derechos y deberes como ciudadanos y ciudadanas, no debería de ser tan fácilmente asumible en una sociedad democrática, sobre todo cuando además esa pérdida no obedece a causas imputables a esas personas.**

BLOQUE 3. LAS POLÍTICAS DE ACOGIDA E INTEGRACIÓN DE LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS EN ESPAÑA. RECURSOS DISPONIBLES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA SU ATENCIÓN Y PARA IMPULSAR LOS PROCESOS DE EMANCIPACIÓN Y AUTONOMÍA DE LOS JÓVENES MIGRANTES EXTUTELADOS EN EL ACTUAL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO ESPAÑOL.

1. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR MENOR INMIGRANTE NO ACOMPAÑADO?

Podemos hacer referencia a la Resolución del Consejo de Europa del 26 de junio de 1997 que los define como: «menores de 18 años, nacionales de terceros países, que llegan a territorio español sin ir acompañados de un adulto responsable de ellos, ya sea legalmente o con arreglo a los usos y costumbres, en tanto no se encuentran efectivamente bajo el cuidado de un adulto responsable».

Partiendo de esta definición y de la asunción de los principios de Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (UNICEF, 2006), así como de lo establecido por las leyes nacionales de protección a la infancia, la llegada de un menor migrante no acompañado a cualquier territorio del Estado español supone la asunción de su tutela por parte de las autoridades locales, responsables de la protección a la infancia en cada territorio.

El concepto de menor inmigrante no acompañado engloba las siguientes características: a) niños y adolescentes menores de 18 años, en proceso migratorio, solos o acompañados, que se encuentran fuera de su país de origen, separados de las personas que por Ley o por costumbre los tienen a su cargo, que han accedido al país de destino a través de una solicitud de asilo o de forma irregular.

Actualmente, la presencia creciente de estos menores en España constituye una grave preocupación para las Administraciones y las ONGs, pudiendo decirse que es uno de los principales retos con los que se enfrenta la política migratoria española y, con ella, el conjunto de la sociedad.

2. DESARROLLO DE LA OBLIGACIÓN DE TUTELA DE LOS MENORES INMIGRANTES POR LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

A los efectos de contar con una información precisa y detallada de las políticas de acogida de los menores no acompañados en las diferentes Comunidades Autónomas que configuran el Estado Español, desde el Foro para la integración de las personas inmigrantes se ha procedido a la elaboración de un cuestionario tipo que ha sido remitido a las CCAA desde la Secretaría de órgano consultivo, a continuación presentamos las principales conclusiones de los cuestionarios recibidos y valorados.

2.1. Análisis comparativo de los resultados del cuestionario realizado a las C.C.A.A.

Comunidades Autónomas que han respondido al cuestionario: Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Castilla y León, Extremadura, La Rioja, Melilla, Navarra y País Vasco.

-Políticas específicas de acogida e integración para Menores Extranjeros No Acompañados (MENAs) por Comunidades Autónomas; descripción de esas políticas específicas.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	TIENE POLÍTICAS ESPECÍFICAS MENAs	NO TIENE POLÍTICAS ESPECÍFICAS MENAs	OBSERVACIONES
ANDALUCÍA	X		Programas específicos dentro del marco del sistema de protección de menores de Andalucía.
ARAGÓN		X	
ASTURIAS	X		Numerosas medidas específicas antes, durante y después de la medida de protección del menor.
BALEARES		X	Programa piloto de acogimiento familiar de MENAs con familias del mismo origen que dejó de funcionar.
CASTILLA LEÓN	X		Adaptación de actuaciones concretas.
EXTREMADURA	X		Adaptación de actuaciones específicas para MENAs dentro del marco del sistema de protección de menores.
LA RIOJA		X	
MELILLA	X		Programas específicos de formación e integración.
NAVARRA		X	En proceso de creación de estas políticas.
PAÍS VASCO	X		Protocolo específico de actuación en la acogida de urgencia de MENAs.

Es importante destacar en este apartado que todas las CCAA, tal y como establece la legislación nacional en materia de protección a la infancia, incluyen a los MENAs dentro de los sistemas de protección de menores. Es decir, a priori los MENAs entran a formar parte de ese sistema de protección al reconocerse su minoría de edad y su situación de desamparo.

Ahora bien, dentro de cada sistema de protección de menores autonómico, no en todos los territorios se desarrollan políticas específicas de atención a este colectivo: de las 10 CCAA que han respondido al cuestionario, 4 de ellas reconocen no tener esas políticas específicas. Una de esas 4

comunidades (Baleares) sí desarrolló un programa piloto de acogimiento familiar temporal en familias del mismo origen que el MENA, pero ese programa actualmente no está en funcionamiento (Desconocemos los motivos de su finalización); otra (Navarra) reconoce estar en proceso de creación de esas políticas.

De las 6 CCAA que sí han reconocido desarrollar políticas específicas de atención a los MENAs dentro del marco de sus sistemas de protección, algunas hablan únicamente de adaptación de actuaciones generales con los menores tutelados a la situación concreta de los MENAs: intervenciones en materia de documentación e identificación de estos menores, o incorporación a recursos formativos específicos (idioma, formación en oficios, etc.)

Sin embargo otras CCAA reconocen la creación de elementos específicos de intervención con MENAs dentro del marco de su sistema de protección:

- Programas de inmersión lingüística y mediación intercultural en Andalucía.
- Protocolos de actuación de acogida específicos en Asturias y País Vasco.
- Existencia de un técnico responsable de la gestión de los expedientes de los MENAs en Asturias.
- Recursos de acogida específicos con personal especializado en Asturias.
- Programas de alfabetización, integración y formación laboral en Melilla.

En el caso del desarrollo de estas políticas específicas en determinados territorios se puede argumentar la presencia significativa de MENAs en algunas CCAA. Es el caso de Melilla. No obstante, CCAA con una presencia mucho menor de este colectivo también han iniciado medidas específicas de actuación con estos menores, como sucede en los casos de Castilla y León o Extremadura.

-¿Esas políticas tienen en cuenta las especificidades por razón de edad, género, orientación sexual, país del que proceden o cualquier otra que consideren que deben tenerse en cuenta?

Todas las CCAA que han respondido a este cuestionario menos una de ellas (Navarra) reconocen tener en cuenta las especificidades en el trabajo con estos menores en función de su edad, género, orientación sexual o país de origen. En el caso de Navarra, se plantea la incorporación de medidas específicas de intervención con los MENAs en el contexto del nuevo Plan de Infancia, Adolescencia y Familia (en proceso de elaboración).

No obstante, las CCAA que han respondido afirmativamente a esta pregunta apenas aportan información concreta sobre cuáles son las medidas empleadas para atender a esas especificidades: en los casos de Asturias, Melilla y País Vasco sí se habla de recursos de acogida específicos para agrupar a estos MENAs por edad y sexo (en el País Vasco la derivación a esos recursos específicos se hace desde los dispositivos genéricos de primera acogida); en otros casos se habla de adaptación de la intervención con estos jóvenes reflejada en los proyectos educativos individuales.

-Dificultades administrativas a la hora de ser documentados los MENAs. Si existen esas dificultades, ¿cree que influyen en su proceso de integración en nuestro país?

COMUNIDAD AUTÓNOMA	EXISTEN DIFICULTADES ADMTVAS. MENAs	NO EXISTEN DIFICULTADES ADMTVAS. MENAs	OBSERVACIONES
ANDALUCÍA	X		Falta de colaboración de algunos consulados en la tramitación de los pasaportes (Marruecos)
			Elevado coste económico de algunos trámites.
			Disparidad de criterios entre autoridades de extranjería en distintas provincias de la misma comunidad autónoma.
			Falta de coordinación entre administraciones implicadas en la regularización de los MENAs.
ARAGÓN	X		Dificultades para acceder a la documentación original del menor en país de origen.
			No renovación de pasaporte por parte de algunos consulados en España (Venezuela, Guinea Ecuatorial).
			Dificultades para acceder a permiso de trabajo por parte de los MENAs.
ASTURIAS	X		Lentitud en la tramitación de los pasaportes de Marruecos. Escasa coordinación con consulados. Complejidad de los trámites de ciertas autorizaciones de residencia.
BALEARES	X		Dificultades para tramitar pasaportes de ciudadanos de Senegal.
CASTILLA LEÓN	X		Dificultades con los consulados para la tramitación de pasaportes al no reconocer a la admón. como representante legal de los MENAs (Colombia, Honduras).
EXTREMADURA	X		Escasa o nula colaboración de algunos consulados para la identificación de los MENAs. Problemas en los procesos de determinación de la edad. Dificultades para renovar permisos de residencia y/o trabajo por parte de MENAs extutelados por carecer de medios de vida suficientes.
LA RIOJA	X		Retrasos en la concesión de la autorización de residencia. No documentación de los MENAs por parte de los consulados.
MELILLA	X		Lentitud de la Delegación de Gobierno para expedir la documentación de los MENAs.
NAVARRA		X	Desde Navarra sólo destacan dificultades propias de los consulados y no de la administración española.
PAÍS VASCO	X		Lentitud de los procedimientos de determinación de la edad MENAs extutelados que abandonan el sistema de protección sin documentación de residencia por no respetarse los plazos de solicitud de la misma.

			Problemas con los consulados para obtener documentación de país de origen.
--	--	--	--

Los procesos de documentación administrativa de los MENAs en España son fundamentales para los futuros procesos de inserción de estos jóvenes en nuestra sociedad ya que sin el acceso a esa documentación quedan excluidos de múltiples recursos formativos, laborales, sanitarios y de otro tipo.

Por ello hay cierto consenso entre todas las CCAA que han respondido a este cuestionario sobre las dificultades que existen en todos los territorios respecto al acceso a esta documentación. Si desde Navarra nos comentan que no han tenido problemas con la administración española, sí recalcan las dificultades con los consulados de los países de origen de los MENAs.

En resumen, las dificultades más habituales en estos procesos de documentación son:

- Dificultades de todo tipo con los consulados de los países de origen: lentitud de las tramitaciones de pasaportes, escasa o nula coordinación/colaboración con las administraciones públicas autonómicas para la identificación de los MENAs, elevado coste de los trámites, etc. Todas las CCAA que han enviado sus cuestionarios han hecho mención a algún tipo de dificultad en la relación con consulados, señalando algunas de ellas a consulados de países concretos: Marruecos, Venezuela, Guinea Ecuatorial, Colombia, Honduras, Senegal.
- Lentitud de la administración pública española para responder a las solicitudes de acceso a documentación de los MENAs.
- Dificultades de acceso a determinados tipos de documentación por parte de los MENAs: problemas para acceder a la autorización de residencia derivados de las cuestiones planteadas anteriormente; problemas para acceder a un permiso de trabajo por las condiciones establecidas por la Ley de Extranjería; problemas para renovar la documentación en tiempo y forma por la precariedad económica de los MENAs extutelados.
- Otras dificultades apreciadas: disparidad de criterios entre autoridades de extranjería de distintas provincias y falta de coordinación entre administraciones públicas. □ Dificultades en las pruebas para la determinación de la edad.

Al haber consenso en reconocer las dificultades de estos procesos administrativos entre todas las CCAA, todas ellas también reconocen que esas dificultades influyen en los procesos de integración de los MENAs en nuestro país de distintas formas:

- Dificultades de acceso a recursos formativos, sobre todo en acciones formativas de la educación formal.
- Dificultades de acceso al mercado de trabajo. Aun resolviendo su regularización en España a través de un permiso de residencia, si estos jóvenes no acceden a un permiso de trabajo no pueden optar a un empleo remunerado y con contrato.
- Dificultades de acceso al sistema sanitario.

- Imposibilidad de acceso a prestaciones económicas públicas.
- Al no cumplirse las expectativas del menor en nuestro país, su conducta se ve alterada negativamente en la convivencia diaria de los centros y en su entorno más inmediato en general.
- Cuando no se identifica de manera clara a un MENA (nombre, edad, procedencia), la indefinición de su identidad puede generarle ciertos trastornos personales.

En conclusión, la integración de estos MENAs en nuestra sociedad pasa por acceder a los servicios públicos y privados (formativos, laborales, sanitarios, de ocio, etc.) en igualdad de condiciones que la población autóctona. Su discriminación en este sentido por razones de documentación genera exclusión social y la marginación de este colectivo.

-Recursos para impulsar los procesos de emancipación y autonomía de los jóvenes migrantes ex tutelados en igualdad de condiciones que la población autóctona:

COMUNIDAD AUTÓNOMA	HAY RECURSOS AUTONOMÍA EX MENAs	NO HAY RECURSOS AUTONOMÍA EX MENAs	OBSERVACIONES
ANDALUCÍA	X		<p>Programa genérico de mayoría de edad (+18) con 2 recursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recursos de Alta Intensidad: viviendas supervisadas • Recursos de Media Intensidad: centros de día
ARAGÓN	X		<p>Programas genéricos de autonomía:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Programa de emancipación: +18 años -Programa de empleo juvenil: menores y ex menores
ASTURIAS	X		<p>Recursos específicos para MENAs:</p> <p>Preparación para la vida independiente (16-18 años).</p> <ul style="list-style-type: none"> -Programa Ítaca: +18 años
BALEARES	X		<p>Recursos genéricos para jóvenes ex tutelados:</p> <ul style="list-style-type: none"> □ Programa global de apoyo a la emancipación (más del 40% ex MENAs).
			<ul style="list-style-type: none"> □ Previsto: medidas de apoyo para jóvenes infractores, muchos de ellos MENAs.
CASTILLA LEÓN	X		<p>Programa genérico de preparación a la vida independiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “Enlace”. • “Te acompañó”. • Inserción sociolaboral. • Alojamientos de transición.

			<ul style="list-style-type: none"> • Ayudas económicas.
EXTREMADURA	X		<p>Diversas medidas y programas genéricos de apoyo a la emancipación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Actuaciones con menores: incremento de la autonomía y pisos de inserción sociolaboral de menores. • Actuaciones con ex tutelados: programa Puerta de Salida. • Otras actuaciones: ayudas directas a empleadores/as para la contratación de menores.
LA RIOJA	X		<p>Recursos genéricos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2 pisos de emancipación. • 2 programas de acompañamiento.
MELILLA	X		<p>Recursos genéricos de alojamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> -1 piso de 6 plazas para chicos. -Previsto: 1 piso de 6 plazas para chicas.
NAVARRA	X		<p>Recursos genéricos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para menores de edad: prestación económica (760€/mes). • Para mayores de edad: programa de acompañamiento psicosocial y laboral; Renta Básica (prestación económica); pisos de emancipación 18-21 años (gestionados por entidades de iniciativa social).
PAÍS VASCO	X		<p>Recursos genéricos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programa de preparación a la emancipación. • Programa de emancipación. ↗ Recursos de juventud. <p>Recursos específicos para MENAs:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programa Mundutik-Mundura • Formación para el empleo (Servicio Vasco de Empleo): varias acciones

La salida de los jóvenes tutelados del sistema de protección a los 18 años es uno de los momentos más complicados de su vida ya que en un solo día pasan de un espacio de protección, a una situación de incertidumbre e inseguridad motivada por la precariedad de sus ingresos, por su inacabada inserción socio laboral, y en el caso de muchos MENAs, por su complicada situación documental. Por ello todas las CCAA que han respondido a este cuestionario cuentan con diversos recursos que apoyan los procesos de emancipación y autonomía de los jóvenes ex tutelados. Dentro de la amplia gama de recursos presentados, hay varias líneas comunes a todos ellos:

- Fomento de la autonomía de estos jóvenes desde los propios centros de protección de menores: casi todas las CCAA expresan el trabajo que se hace desde el sistema de protección para fomentar la autonomía de los jóvenes tutelados en sus últimos años/meses de estancia en el recurso de protección.

- Apoyo en materia de alojamiento para jóvenes ex tutelados: todas las CCAA cuentan con viviendas de apoyo a jóvenes ex tutelados para que estos puedan continuar sus procesos de inserción socio laboral. Algunas de estas viviendas se integran en planes autonómicos de apoyo a estos jóvenes, otras son gestionadas a modo particular por entidades sociales privadas.

- Programas de acompañamiento profesional a jóvenes ex tutelados: en mayor o menor medida se plantean acciones de acompañamiento a estos jóvenes (centros de día, programas de empleo y formación, acompañamiento psicosocial, etc.). En algunos casos la fecha tope de ese acompañamiento llega hasta los 21 años.

- Apoyo económico a jóvenes ex tutelados: se plantean distintas fórmulas de apoyo a estos jóvenes mediante ingresos económicos (Renta Básica, ayudas económicas directas, etc.).

Respecto al carácter genérico o específico para MENAs de estos recursos, la amplia mayoría (excepto programas como el “Ítaca” de Asturias) se integran en programas que abarcan a toda la población de jóvenes ex tutelados independientemente de su origen o nacionalidad.

En cuanto a la mayor o menor adecuación de estos recursos, 7 CCAA han respondido rotundamente de manera afirmativa incidiendo sobre todo en los factores de protección que implican estos recursos para este colectivo (jóvenes ex tutelados en general) en materia de vivienda, acceso a recursos formativos, y acceso a un empleo.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	EXISTEN ESTRATEGIAS INTEGRACIÓN JÓVENES HIJOS DE INMIGRANTES	NOEXISTEN ESTRATEGIAS INTEGRACIÓN JÓVENES HIJOS DE INMIGRANTES	OBSERVACIONES
ANDALUCÍA			Sin datos
ARAGÓN	X		Intervención socioeducativa, itinerarios de formación e inserción laboral, alojamiento, asignación económica.
ASTURIAS	X		Actuaciones genéricas desde Servicios Sociales (sobre todo en materia educativa y de sensibilización); actuaciones específicas de entidades sociales
BALEARES	X		Actuaciones específicas para población inmigrante en general: <ul style="list-style-type: none"> -Programa de integración de personas inmigrantes en los ámbitos municipales. -Programa de mediación intercultural en el ámbito sanitario -Oficinas de Orientación y Asesoramiento para Personas Inmigrantes (OFIM) -Programas de la Consejería de Educación y las Universidades
CASTILLA LEÓN	X		II Plan Estratégico de Inmigración y Convivencia Intercultural de CyL: <ul style="list-style-type: none"> Medidas específicas para jóvenes del Área de
			Servicios Sociales e Igualdad de Oportunidades. <ul style="list-style-type: none"> Medidas de carácter general en materia de salud, educación, empleo y vivienda, y cultura, turismo y deporte.

EXTREMADURA	X		Subvenciones para el desarrollo de programas de normalización social para la población inmigrante y/o la población gitana.
LA RIOJA	X		<ul style="list-style-type: none"> Actuaciones genéricas de integración de minorías étnicas e inmigrantes. Línea de subvenciones al sector minorías étnicas, inmigración y otros colectivos de exclusión social.
MELILLA			Competencia de Servicios Sociales.
NAVARRA	X		II Plan de Infancia, Adolescencia y Familia: está prevista la creación de programas específicos de mediación intercultural.
PAÍS VASCO	X		Biltzen: Servicio Vasco de Integración y Convivencia Intercultural. Escuela Inclusiva: acciones dentro del ámbito educativo formal.

No obstante otras 3 CCAA han puesto algunas objeciones a su propio sistema de recursos de apoyo a estas personas:

- Asturias: demanda la puesta en marcha de un programa de seguimiento de ex tutelados más amplio ya que muchos de ellos, después de acceder a un puesto de trabajo, lo acaban perdiendo lo que les devuelve a su anterior situación de precariedad.
- Baleares: demanda más recursos de vivienda.
- Extremadura: plantea la necesidad de seguir incrementando las líneas de actuación con estos jóvenes.

-Estrategias para la integración de los jóvenes, hijos de personas inmigrantes nacidos en España.

Las segundas generaciones de inmigrantes (Hijos de inmigrantes nacidos en España y por tanto con dualidad en cuanto a referentes culturales) suponen a día de hoy un colectivo importante dentro de la población extranjera en nuestro país que además está en continua expansión. Por ello, desarrollar estrategias de actuación específicas con este colectivo puede ser de enorme relevancia para mejorar la interculturalidad y la convivencia entre personas de procedencias diversas. Sin embargo, no se aprecian demasiadas acciones específicas de este tipo en las respuestas de las CCAA a este cuestionario.

En concreto, 2 territorios no han respondido a esta pregunta, y de los otros 8, ninguno plantea una línea de intervención específica enfocada hacia este colectivo. Todas las acciones que se plantean por tanto se enfocan en otros grupos de población más amplios:

- Población inmigrante en general: es el caso de las actuaciones que se incluyen en planes autonómicos de inmigración, servicios de atención a la persona

inmigrante, o convocatorias de subvenciones públicas para desarrollar programas con este colectivo.

- Población joven en general: actuaciones incluidas en planes de infancia y adolescencia, o atención desde Servicios Sociales.

Muchas de esas acciones destinadas a población joven se enmarcan dentro de la educación formal, dejando a priori la educación no formal en un segundo plano. También se hace referencia a la intervención más específica con este colectivo por parte de entidades sociales privadas, como en los casos de Asturias o País Vasco (en este último caso se anexa una relación de entidades que intervienen de manera específica con población joven extranjera y ex tutelada).

Respecto a la adecuación o no de estas estrategias de intervención, y posibles modificaciones, las respuestas a los cuestionarios han sido aún más ambiguas. En este sentido, 5 CCAA no han respondido a este ítem.

De las que sí lo han hecho, Aragón y Extremadura generan ciertas dudas sobre la adecuación de estas estrategias debido a la no consecución de los objetivos planteados o a la necesidad de incrementar las líneas de actuación, por lo que ambas son partidarias de alguna modificación.

Sólo 3 CCAA creen que estas estrategias sí son adecuadas tal y como se desarrollan en la actualidad: Baleares, Navarra y Castilla y León. El caso de este último territorio sin embargo es algo contradictorio, ya que considera que estas estrategias aseguran “el acceso en igualdad de condiciones a los servicios básicos para la ciudadanía”, y favorecen “el acceso e inserción laboral de las personas migrantes en el mercado laboral en las mismas condiciones que los demás trabajadores”. Sin embargo, en el punto 4 de este mismo cuestionario desde esta comunidad autónoma se reconocía la dificultad de los jóvenes extranjeros mayores de edad sin documentación para acceder a cursos formativos o puestos de trabajo.

-Con relación a los niños, adolescentes y jóvenes, hijos de familias inmigrantes ¿tiene algún dato que pueda hacerle concluir que se ha producido una radicalización?

7 de las 10 CCAA responden a esta pregunta que no, es decir, sin aportar datos concretos consideran que no se ha producido este fenómeno de radicalización entre niños, adolescentes y jóvenes hijos de familias inmigrantes. En el caso de Castilla y León incluso añaden que consideran que ciertas noticias de prensa que puedan hacer pensar lo contrario en su territorio, responden a hechos aislados.

2 CCAA sin embargo sí consideran que ese fenómeno se está produciendo en ese colectivo de alguna forma:

- La Rioja: inciden en la problemática generada por los hijos de inmigrantes que se reagrupan con sus familias en La Rioja a una edad tardía, problemática que desemboca en conflictos tanto en el contexto familiar como en el entorno social.
- Baleares: remiten a intervenciones de la policía en barrios de Palma de Mallorca y otros municipios.

- Acciones que existen en su Comunidad Autónoma orientadas hacia la integración, interculturalidad y convivencia de los niños, adolescentes y jóvenes (ya sean no acompañados o hijos de inmigrantes).

COMUNIDAD AUTÓNOMA	EXISTEN ACCIONES INTEGRACIÓN JÓVENES EXTRANJEROS	NO EXISTEN ACCIONES INTEGRACIÓN JÓVENES EXTRANJEROS	OBSERVACIONES
ANDALUCÍA	X		Acciones de las admones. autonómica y local; acciones de ONGs
ARAGÓN			Se desarrollan de manera genérica en el ámbito de la infancia y la adolescencia.
ASTURIAS	X		Acciones desarrolladas por IES, ONGs, y otras
BALEARES	X		La mayoría de las actuaciones se desarrollan desde los ayuntamientos
CASTILLA LEÓN	X		-III Plan Estratégico de Inmigración y Convivencia Intercultural de CyL, Área de Integración: -Centros Integrales de Inmigración -Red de Atención a las Personas Inmigrantes de CyL
EXTREMADURA	X		Subvenciones para el desarrollo de programas de normalización social para la población inmigrante y/o la población gitana.
LA RIOJA	X		Medidas llevadas a cabo por servicios sociales comunitarios y entidades sociales.
MELILLA	X		Acciones de la Dirección General del Menor y la Familia.
NAVARRA	X		Acciones de mediación intercultural en el ámbito comunitario y familiar.
PAÍS VASCO	X		Acciones implementadas por el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales, entidades locales y el tercer sector: acciones dentro del ámbito de la educación formal, servicio de empleo y otras.

El fomento de la interculturalidad en edades tempranas es uno de los grandes retos de las sociedades modernas: favorecer el desarrollo de nuevas sociedades plurales, diversas y que se enriquezcan de las diferencias culturales. En esa línea de trabajo, todas las CCAA que han respondido al cuestionario plantean distintas actuaciones desarrolladas por distintas entidades en sus territorios. No obstante, sólo algunas de esas CCAA han aportado en sus respuestas acciones concretas que se estén desarrollando en la actualidad: por ejemplo en La Rioja sí se plantean varios espacios de trabajo a modo de talleres.

Igualmente, y como ya hemos comentado más arriba, se aprecia una mayor intervención dentro de los espacios de la educación formal (aulas de colegios, institutos y universidades) que fuera de estos (barrios, espacios públicos, comunidades de vecinos, familias).

Destacar también que casi todas las CCAA resaltan la labor de sensibilización, información, formación y acompañamiento social desarrollada desde las entidades del tercer sector de acción social, con las que mantienen un marco de colaboración estable.

En cuanto a la adecuación de estas acciones respecto a las necesidades planteadas, casi todas las CCAA consideran que se trabaja en una línea correcta, aunque hay algunas salvedades.

- Desde La Rioja consideran importante desarrollar más actuaciones de prevención, más programas que promuevan la participación y la convivencia, así como la detección temprana de situaciones de conflicto generadas por las segundas generaciones.
- Desde Asturias proponen coordinar mejor las intervenciones, y hacer que las opiniones de los MENAs sean escuchadas.
- Desde Extremadura no descartan un incremento de las líneas de actuación.

2.2. PROPUESTAS DE MEJORA.

A continuación, hacemos una lista de las propuestas de mejora en materia de MENAs y menores inmigrantes planteadas por las diversas CCAA y por el Foro para la Integración social de las personas inmigrantes:

- | |
|---|
| • Garantizar la consideración de menor por encima de la de extranjero, garantizando su protección y amparo legal. |
| • Abordar la problemática específica de los MENAs solicitantes del estatuto de refugiado y MENAs víctimas de explotación sexual y/o laboral. |
| • Dotar de mayor formación al personal que interviene en todo el proceso de acogida de los menores. |
| • Dotar el sistema de acogida con mayores recursos específicos para la singularidad de los procesos de acogida de estos menores. |
| • Mayor nivel de coordinación entre los cuerpos de seguridad del Estado, la Fiscalía de Menores y la Administración encargada de conceder protección a estos menores. |
| • Creación de un registro de menores víctimas de explotación sexual y/o laboral. |
| • Creación de la figura del defensor del Menor. |
| • Elaboración de un protocolo único de intervención. |
| • Reforma de la legislación vigente en materia de protección a estos MENAs. |
| • Agilizar la tramitación de los pasaportes de los MENAs. |
| • Facilitar a los MENAs el acceso condicionado al permiso de trabajo al cumplir la mayoría de edad. |
| • Permitir la inscripción en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil sin que sea necesario que estén en posesión de autorización para trabajar o exención de la autorización de trabajo |
| • Potenciar programas de inserción laboral con empresas. |
| • Mejorar la coordinación entre la Administración central y la Administración autonómica, a la vez que entre las diferentes administraciones autonómicas para desarrollar actuaciones de integración más eficaces y unificadas. |
| • Apoyo a familias que reagrupan a menores adolescentes sin experiencia de convivencia común previa. |
| • Programas de prevención de la violencia en familias que emplean el castigo físico como método educativo. |

- Mayor sensibilización de los entes estatales respecto de la problemática de los MENAs.
- Garantizar el derecho del niño a ser informado y a ser oído en el sistema de acogida.
- Conseguir una identificación temprana de sus necesidades específicas y de las situaciones de vulnerabilidad.
- Se deben mejorar las condiciones en las que se realizan las pruebas de verificación de la edad de los menores, garantizando, en todo momento, los derechos del menor.
- Dar prioridad al alojamiento en hogares privados y entornos comunitarios, frente a las grandes residencias de acogida.
- Garantizar las condiciones materiales y la adecuación de los servicios de los centros.
- Deben acelerarse los traslados de las familias más vulnerables a la península desde los CETI.
- Se debe garantizar la necesaria cobertura desde los centros de acogida de las necesidades sanitarias, psicológicas y de salud mental que puedan presentar los menores, permitiendo el ser diagnosticadas con celeridad y suficientemente atendidas a través de personal especializado. La información sobre la salud tiene que ser también accesible a los niños y a sus padres.
- Se deben reforzar los dispositivos de atención a jóvenes mayores de edad que proceden de tutela previa, por ser estos claramente insuficientes en el actual contexto.
- Es necesario garantizar el derecho a la educación de los niños y de las niñas que permanecen en los sistema acogida y adoptar, siempre que sean necesarias, medidas concretas de apoyo específico para facilitar su escolarización dentro y fuera de los dispositivos (clases de idioma, aulas especiales, mediadores y ayudas). La educación constituye una vía fundamental para la integración y para ampliar las opciones de futuro de la infancia inmigrante o refugiada.
- Deben eliminarse también las trabas que todavía existen a la escolarización, en especial en lo relacionado al empadronamiento y al acceso al Bachillerato. Igualmente, ha de garantizarse el derecho a la educación de los niños ubicados en los CETI. La estancia en estos centros debería ser muy breve. Por ello, podría resultar adecuado en estos casos la adopción de un programa educativo específico, siempre que se proceda a un traslado rápido que permita la escolarización inmediata y normalizada en la península.

3. ESTRATEGIAS DE INTEGRACIÓN DE LOS JÓVENES HIJOS E HIJAS DE PERSONAS INMIGRANTES NACIDOS EN ESPAÑA.

3.1. Una ciudadanía emancipada. Una ciudadanía inclusiva.

Como bien dice la profesora Teresa Aguado, “las dinámicas de exclusión forman parte de la sociedad y su solución no pasa por proporcionar asistencia a los afectados, sino por transformar los principios de organización social”.

Esta transformación -aún pendiente- debe ir encaminada a crear condiciones para una real igualdad de acceso, de todas las personas, a los recursos y bienes sociales. Tanto a los materiales como a los simbólicos (derechos, *posibilidad de apropiarse de la vida pública y tomar parte responsable en ella*).

-Patrimonio cultural. Interculturalidad efectiva. Derivadas.

La integración real -no deberíamos ni recordarlo- es totalmente compatible con un entorno en el que se dé un reconocimiento creíble de la nueva generación de Derechos del Hombre (ecológicos y culturales). De acuerdo con las orientaciones dadas por la UNESCO en su Declaración Mundial sobre la Diversidad de 2001, con respecto a la diversidad cultural como patrimonio común

de la humanidad (condición necesaria e imprescindible para el desarrollo humano), éste es uno de los ejes que debe fundar toda acción política en campos clave como el de la educación pública. El reconocimiento de la persona íntegra, con todo su acervo cultural cargado de significados, fuente de diversidad, complejidad y esperanza para todos, es un principio básico de sostenibilidad humana y, en cierto modo, una estrategia primaria de integración.

Por otro lado, es pertinente referirnos a la integración en términos de mutualismo. Una "integración mutua" describe mejor el proceso de acogida y de apertura que debe darse entre las distintas comunidades de cultura, etnia, u origen. Esta postura, propia del paradigma intercultural, debe ser reavivada en las estrategias públicas de intervención, pues es evidente un decaimiento de la práctica intercultural en numerosos espacios de aplicación (especialmente en la escuela). La interculturalidad no es una opción, es la mejor opción. Ello debe plantear una reflexión crítica sobre la pervivencia de intención en la aplicación de modelos multiculturales, que inducen fracasos sociales en nuestro entorno europeo. Fronteras adentro, debemos preguntarnos más seriamente por cuestiones pendientes acerca de hechos trascendentales (que avivan un malestar latente), como la anacrónica situación de falta de equidad en el tratamiento dado por el Estado a los distintos credos religiosos en la esfera pública.

Más aún, respecto de esto último, si tenemos en cuenta que, en torno de la religión (con la excusa de ella), se están librando conflictos y ajustando cuentas con el "otro". Y más aún, si hechos religiosos como el islámico bien pueden, de una vez, dejar de considerarse como exógenos o importados; pues existe una comunidad musulmana española consolidada desde los años 70, mucho antes de la llegada de flujos migratorios.

-Ciudadanía de derecho. Ciudadanía participativa. Obstáculos. Cauces y estrategia clave de integración.

El concepto de ciudadanía está construido de forma tradicional sobre la pertenencia durante generaciones a un Estado-Nación. Este concepto a superar, que causa un evidente mar de desamparo y marginalidad interna a los Estados (en tanto éstos siguen aplicando o, lo que es peor, reactivando políticas de derechos básicos otorgados por pertenencia legal o nacionalidad), sigue operando de alguna manera sobre las segundas generaciones de los arraigados hijos e hijas de la inmigración (acaso -frecuentemente- "ílegal" de origen). La política inmigratoria en la UE durante las últimas décadas es primordialmente una política de control de flujos; de ahí la preocupación más evidente por cómo la persona extranjera completa el mercado laboral y actúa en el marco económico, que por la persona en sí⁵⁵.

Es inapropiado obviar que esa conciencia también late en una gran parte de los inmigrantes y de los hijos e hijas de éstos. Es justo perseguir, entonces, avances hacia otras formas

⁵⁵ Hacemos un inciso para señalar que una manifestación extrema de esta realidad se da en la política actual de la distribución de los contingentes de personas sujetos a la protección internacional y en la de gestión de los CIEs. Respecto a estos Centros, tanto el Ministerio encargado como el Ejecutivo en su conjunto han incumplido la palabra dada a las entidades sociales no gubernamentales al estrenar la pasada legislatura de cuatro años: la apertura de los centros y la participación de éstas en la regulación de su vida interna; actuando, al poco, en sentido totalmente opuesto.

de ciudadanía, como la “ciudadanía global” y la “ciudadanía activa”, conceptos mucho más inclusivos.

La primera de ellas, la ciudadanía global, se puede reivindicar -aunque sólo sea parcialmente- a través de gestos, concesiones, o entregas testimoniales. De más calado sería recuperar real y definitivamente la universalidad de la atención pública en derechos humanos básicos, como el de la Salud; cuestión ésta no sólo conveniente, sino de fácil ejecución en la práctica (numerosas aportaciones académicas se siguen preguntando hoy día de qué manera el colectivo inmigrante en situación irregular podía causar una merma significativa en los recursos públicos asignados, por sus condiciones socio-demográficas; o una merma menor en las condiciones posteriores a la eliminación del derecho -algo nunca explicado en la ejecución de la medida). Se engañan quienes piensan que este tipo de exclusiones, tan grave, no pesa en la construcción del imaginario sobre el país de acogida, no sólo para la primera generación inmigrante.

De más calado, igualmente, sería considerar favorablemente la participación de los ciudadanos extranjeros legalmente establecidos en España, aun cuando no dispongan de nacionalidad, en el derecho al voto en elecciones locales, municipales. Esta imposibilidad actual parece una rémora tristemente adherida a un sistema que no sabe o no quiere reflexionar sobre sí mismo: no vemos razones suficientes, de peso, que justifiquen esa exclusión o apartamiento de este ámbito de la ciudadanía activa, de participación cívica (ni la falta de correspondencia en sus países de origen -no estamos ante una influencia “geopolítica”, estratégica-, ni otra cualesquiera).

Un asunto urgente es cerrar el diseño de un modo de adquisición de ciudadanía de derecho, clásica, la nacionalidad española. Por idénticas razones a las antes expuestas, este punto constituye todo un escandaloso alegato (no ya sólo práctico, sino también simbólico) en contra de la integración. No parece tan difícil establecer un procedimiento justo, comprensivo y considerado hacia ese afán legítimo y beneficioso; que sea ágil, no gravoso en lo económico y que tenga posibilidades de permanencia. ¿Cómo dejar de señalar el injustificable embrollo, la parálisis de muchos meses y la lectura desatenta -a cargo de profesionales no versados en la materia- de gran número de solicitudes de nacionalidad ajustadas a derecho que fueron denegadas en primera y aún en segunda instancia (mientras la Administración ha ido haciendo caja con los exámenes establecidos)?

Hemos apuntado arriba una medida en relación con la ciudadanía activa y el ejercicio de la misma en el ámbito cívico - político, en la esfera pública. En relación con esa ciudadanía, uno de los espacios más inmediatos de participación, según las orientaciones europeas sobre ciudadanía activa (Libro blanco sobre la Gobernanza europea, de 2001), lo constituyen los movimientos asociativos y las redes locales, susceptibles de recoger y acumular el capital social fruto del encuentro en la diversidad. La fórmula más efectiva para la integración mutua es situarse en el espacio no unos al lado de otros, sino compartiéndolo. Este deseo de una ciudadanía activa o participativa no es un capricho: no queremos ciudadanos participativos por el gusto de “dejar hacer” a unos y a otros, sino desde la intención de que los distintos compartan, de que produzcan cosas, juntos (muy especialmente bienes o resultados para la comunidad).

En esta posibilidad real de abrir espacios para el encuentro (todos los espacios posibles en los que se dé esa oportunidad de construir, aprender, compartir o producir algo juntos; lo que sea, de forma creativa y compleja) es donde reside la única garantía real de integración mutua a futuro.

-Condiciones de la etapa de escolaridad básica.

Ese compartir algo constructivo o creativo puede encontrar dificultades en: la apatía; la formación débil, la carencia de un pensamiento suficientemente reflexivo o complejo; los prejuicios acumulados, el individualismo, etc... la ausencia de valores que favorezcan la solidaridad, la acogida y la empatía. Cuestiones que afectan al conjunto de la población. La participación conjunta implica no sólo el poder de actuar, sino la voluntad y también la capacidad de hacerlo. Y en lo que se refiere a estas últimas, la educación tiene *todo* que decir.

Entre todos los errores que un gobierno puede cometer, cualquier gobierno, el más grave y duradero tiene que ver con un inadecuado planeamiento de la educación pública. Debemos señalar sin complejos que la última reforma educativa ahonda innecesaria y desafortunadamente en el propósito de una escuela selectiva en vez de en el de una escuela comprensiva. En este contexto escolar establecido: el docente goza de escasa autonomía y margen curricular; se favorece una segregación del alumnado por unos objetivos inamovibles implantados externamente a la comunidad educativa; los mecanismos de evaluación y nivelación no atienden a la diversidad de situaciones de origen de aquel alumnado y a la complejidad del proceso individual de enseñanza-aprendizaje; se recupera una selección y diversificación temprana de los niños y niñas (alejándolos del acceso a un corpus común y sólido de conocimientos y experiencias); se usa una idea de la excelencia conectada con la posibilidad de máxima adaptación a las exigencias del mercado de trabajo -coyunturales-, en vez de a las máximas posibilidades de desarrollar un aprendizaje autónomo, consciente y creativo; la educación intercultural se desatiende -porque no hay tiempo para otra cosa, se diluye en la educación compensatoria-. Es en este modelo de escuela donde la diversidad de origen, el hecho de pertenecer a un grupo socioculturalmente minoritario, puede acabar convirtiéndose más fácilmente en un hándicap, en una discapacidad. Abogamos por una reconsideración radical del rumbo tomado, en pro de la inclusión, de la integración mutua y de la cohesión social futura.

-Otros agentes y mediadores sociales para la integración.

No sólo la educación formal, la educación no formal e informal (tan malparadas en la asignación de fondos públicos en los últimos años) deben jugar un papel mejor, a través del refuerzo de programas de instrucción alternativos que alcancen a llenar lagunas e inquietudes de poblaciones todavía jóvenes que quizás no gozaron de suficientes oportunidades en la etapa de escolarización obligatoria. Ello es coherente con el adecuadísimo concepto de educación a lo largo de toda la vida y con la construcción de un currículum social que sostenga a la persona. Estas dos modalidades educativas deben incorporar varios presupuestos:

- Un trabajo intercultural verdaderamente responsable, superando en particular el riesgo del "relativismo cultural", contradictorio con aquel y tan pernicioso. Es la otra cara de la moneda: en el juego de ganar y perder de toda mutua integración, nos es exigible una responsabilidad compartida, una actitud cívica, una búsqueda del bien común. El relativismo cultural no ha arrojado buenos resultados en este sentido. La D.D.H.H. debe ser un presupuesto de trabajo ineludible y deben consensuarse aquí, como en la escuela, unos valores comunes -lo cual es, simplemente, posible-.

-La mejor incorporación de la realidad intercultural en sus equipos, por parte de las Organizaciones del Tercer sector, de modo que vivan en sí el encuentro y favorezcan así la

competencia y los resultados; no sólo para beneficiarse en el campo de la mediación, sino también para el diseño de planes o proyectos de intervención.

-La reivindicación de un papel más activo de la mujer de origen inmigrante (desde una perspectiva de género, diríamos). La implicación o el papel de la mujer en muchos países de origen de la inmigración (por razones socioeconómicas primero), y luego aquí en España, nos revela toda su vitalidad, frecuentemente muy por encima de la que muestran los varones. Es en nuestro marco legal, donde la igualdad está legal o formalmente garantizada, donde debemos explotar en positivo esa autoridad de hecho -quizá no siempre de derecho-, esa experiencia motora de las familias y las comunidades, en favor de la integración. Respecto de las segundas generaciones (ni que decir tiene y por razones sí específicamente más culturales), son muchas las mujeres que asumen en relativa soledad la tarea de su supervisión. A estas mujeres debemos otorgarles papeles claves en la interlocución, en la mediación -por supuesto-, en la representación -por méritos y experiencia- de los colectivos...

-Fundamentación y referencias en planes y proyectos de integración.

Finalmente, para profundizar en los objetivos de integración, tendríamos que superar las visiones generalistas aplicadas a los colectivos culturales (nos referimos a la gran cultura de referencia o bien al Estado nacional de origen) y avanzar rápidamente en el conocimiento de los matices grupales presentes dentro de cada uno de ellos, casi siempre tan reveladores como los del marco cultural más amplio. Lo cual vale para el universo cultural nacional africano (África occidental subsahariana), pero también para otros espacios geográficos con etnias o culturas minoritarias (bereberes – rifeños de Marruecos, etc.). Y vale, así mismo, para poblaciones con procesos de evolución diferenciados por razones socio- demográficas (reconstitución familiar de mujeres que emigraron jóvenes y solteras o solas, en el caso marroquí; asentamiento de los MENAs; etc.). En este sentido, aconsejamos la aplicación de métodos etnográficos de identificación y fundamentación de las intervenciones, planes o proyectos sociales para la integración. Con el tiempo, esta necesidad va siendo aún mayor, pues está creciendo la diversidad y la distinción interna dentro de los colectivos. Es decir, ya no será una cuestión importada de origen, sino adquirida en destino.

Otra mirada debe estar hoy presente, dirigida a la evolución de formas de desadaptación social y de respuesta violenta (en grupos de adolescentes y jóvenes hijos e hijas de inmigrantes), amparadas en lo que damos en llamar “fenómeno del radicalismo”. Que veremos en el punto siguiente.

4. EL ORIGEN DE LA RADICALIZACIÓN DE LOS MENORES HIJOS E HIJAS DE FAMILIAS INMIGRANTES.

4.1. INTRODUCCIÓN CONCEPTUAL: RADICALIZACIÓN. RADICALIZACIÓN VIOLENTA.

¿Qué es radicalización? Inmediatamente evocamos una connotación muy negativa del término. La persistencia ambiental de ella es tal que no podemos esquivarla. Moyano Pacheco (2010) da una definición “ad hoc”: *un incremento de la preparación personal para el conflicto*

intergrupal, relacionada con cambios en las cogniciones, emociones y comportamientos dirigidos a la mayor justificación de la violencia, la demanda de compromiso personal y el sacrificio en defensa del endogrupo. No obstante, sigue diciendo: “el concepto de radicalismo es controvertido, de alguna manera <>es radical con respecto a <>normativo muy determinado (ya sea una persona, un grupo, un orden social o una cultura dada)“.

Por señalar otros usos legítimos del término, diremos que el “atender a la raíz” tiene también una interpretación positiva y, por supuesto, legal (el Partido radical fue una agrupación de tendencia moderada participante en varios gobiernos durante la II República; en la práctica médica, un tratamiento radical, si bien asume algún coste, está plenamente justificado por la eliminación del centro de un padecimiento...). La radicalidad, en fin, en determinados momentos y contextos de la vida, es una postura cognitiva o una inclinación de temperamento que incorpora valores positivos que contrastan con otros dominantes en entornos de vulneración, ausencia de progreso o falta de equidad (cuando el referente “normal” pierde acusadamente peso y valor).

El marco político europeo refuerza el sentido negativo de la acepción al vincular radicalismo con terrorismo. Según el “Acuerdo Marco de Lucha contra el terrorismo de la U.E.”, sería “el fenómeno en virtud del cual las personas se adhieren a opiniones, puntos de vista e ideas que pueden conducirles a cometer actos terroristas” (Comisión Europea, 2002). Asimismo, pues, este significado del término sabiendo que incorpora el de otros que definen realidades variadas, más perceptibles y concretas (desintegración, rencor, odio al otro, violencia, extremismo, fundamentalismo, terrorismo...).

Nos interesará hablar de un radicalismo excluyente, orientado al logro de sus fines por la acción violenta. El discurso de una radicalización así está plagado de elementos de victimización, de adhesión dentro del grupo de pertenencia, de unas creencias rígidas y estereotipadas y de un prejuicio emocional elevado acerca de los oponentes. Lleva a unas conductas muy uniformes: imposición y control social de una sola norma válida de virtud y de ética, exclusión de los grupos que no se plieguen a esos presupuestos y agresividad contra los mismos. Evidentemente, contrarias a cualquier modelo positivo de integración social.

Es un dato interesante el “cómo es”, antes del “porqué es”, esta radicalización. Porque tiene que ver tanto con las personas que están en ella como con la presencia de una sociedad tipo, hecha también de personas singulares o de colectividades a las que las primeras rechazan. Se percibe entonces a diferentes niveles (individual, grupal, en “la masa”). La radicalización por intensificación del odio hacia un “otro”, parece explicar bien lo que se da en la masa y a un nivel inferior, grupal, en la violencia de las bandas (cuando el otro, generalmente un oponente antiguo, por una acumulación de las percepciones negativas hacia él, acaba siendo privado de todo rasgos de humanidad).

Para avanzar sobre el porqué del proceso de radicalización, precisaremos que no se trata fundamentalmente de la consecuencia de un simple acto de adoctrinamiento realizado por un reclutador⁵⁶, sino más bien de un proceso de abajo hacia arriba en el que estos factores juegan:

⁵⁶ Salvo, quizás, en entornos sociales muy excepcionales, donde la presión grupal pueda ser extraordinariamente fuerte (centros de reclusión, etc.).

1/La web 2.0, el espacio global de internet, con un reconocido papel mentalizador. Al fondo hay una realidad social o política global que va mutando de forma, pero que apela a los mismos sentimientos.

2/El grupo o red social de referencia y pertenencia próximo (de “realidad compartida”, que desempeña un importante papel permitiendo o bien inhibiendo el crecimiento de determinadas ideas; constituyéndose en un factor protector o en una amenaza). La filiación a un grupo de pertenencia, en tanto que produzca des- individuación (anonimato en el grupo) y difusión o desplazamiento de la responsabilidad, puede liberar en el individuo las intenciones violentas con respecto a las víctimas potenciales (favorece su deshumanización y culpabilización, argumenta su agresión e insensibiliza hacia las consecuencias de ésta).

3/ La situación de vulnerabilidad social, personal, es el elemento esencial a añadir al de pertenencia a un grupo de realidad compartida. La exposición mayor es de las personas especialmente vulnerables.

La vulnerabilidad es una condición determinada por una situación psicosocial que es exclusivamente personal. El radicalismo guarda similitud con un problema de des- adaptación psicosocial (en éste, la autonomía vital y una cierta felicidad -satisfacción de necesidades psicológicas y espirituales- son garantía de la inclusión; por el contrario, el fracaso en la escuela, la falta de acceso al mundo laboral, la imposibilidad de participar en la esfera pública..., favorecen el apartamiento). Al igual que en otros de exclusión social, la profundización en procesos de esta índole no es posible asegurarla por la simple presencia acumulativa de múltiples factores ambientales. La interacción es más compleja y depende de los mecanismos de afrontamiento (resiliencia, red social de sostén) y de determinados estilos de interpretar o aprender socialmente, de cada persona.

¿Por qué hablar de un radicalismo de los hijos e hijas?; ¿Por qué juvenil y adolescente? Porque la radicalización *yihadista* es un fenómeno relativamente nuevo y con rasgos propios en el entorno europeo y tratamos de valorar su evolución futura; porque otro radicalismo de odio entre bandas rivales tiende igualmente a establecerse y a reproducir fenómenos de muy negativa implantación en otros espacios extra europeos. La vinculación del término radical con otros como (delito de) odio, extremismo y terrorismo, remite hoy a la preocupación por la comisión de actos violentos protagonizados por activistas, miembros, “combatientes”..., de edad probadamente joven, algunos de ellos aún menores adolescentes.

El hecho de referirnos, por otra parte, a una generación muy joven de hijos de inmigrantes nacidos en nuestro país, se debe a un interés de tipo cualitativo y no cuantitativo, a la fuerte impresión provocada por el protagonismo de una pequeña parte de este colectivo amplio y diverso (A veces principal, a veces secundaria -evidentemente, hablamos de un proceso madurativo, reconocemos un mayor protagonismo en la mayoría de edad-), en la maquinación y ejecución de actos muy graves y dolorosos; cuestión que nos lleva a considerar una y otra vez su identidad cultural adquirida, así como el papel de la educación ofertada en las percepciones propias de ellos. Y la perplejidad de las instituciones públicas y de los mediadores sociales dentro de una comunidad que se reconoce a sí misma como democrática (tolerante, participativa...) y protectora.

4.2.-Radicalización *Yihadista*. Referencias macro-sociales.

El “radicalismo” religioso es una cuestión generalizable a las tres religiones del Libro. En todas ellas encontramos grupos que se adhieren a la interpretación rígida de unos preceptos salidos de una lectura unívoca, forzada. Esa adhesión supone beneficios en la vida futura y logros materiales muy tangibles en la presente; la misma, marca una línea divisoria entre devotos e impíos (Éstos, un problema al que se debe imponer la conversión o el castigo). Dentro del mundo islámico, el radicalismo (más bien el fundamentalismo) es un fenómeno realmente en pugna con otras corrientes, con otras visiones de la vida religiosa. Es difícil discutir que el radicalismo religioso islámico tiene tanto de político y social enmascarado como de religioso; que la religión es más bien el canal de difusión obvio de las ideologías extremistas en las sociedades islámicas, porque socioculturalmente adquiere una mayor penetración y audiencia en la regulación de la vida de éstas. Así pervive y muta, encontrando variadas explicaciones según los contextos sociopolíticos nacionales sobre los que se asiente (En todos se encuentran elementos de discriminación comunitaria interna o de necesidades básicas insatisfechas en extensas capas de la población).

Sobre lo religioso en sí, sabemos que las personas implicadas en radicalismo no tienen por qué haber surgido del extremismo religioso; muchas son desconocedoras de las normas y doctrinas del Islam (pocos de los violentos religiosos en el Reino Unido fueron educados en familias religiosas, en gran proporción eran conversos y en su mayoría eran nacionales del país). La realidad es más compleja y multidimensional.

En lo que se refiere al contexto español, no existen suficientes contribuciones, desde las diversas disciplinas sociales, para poder situar este fenómeno en su dimensión justa (y describir el perfil de las personas afectadas por él, al modo que hacemos con las personas inscritas en otros bien estudiados y descritos -como el del maltrato familiar-). Se intuyen semejanzas (por razones geopolíticas) y algunas diferencias con otros países europeos, como Francia y Bélgica (por nuestro contacto más reciente con la inmigración, la idiosincrasia nacional y la diferencia en las políticas de integración establecidas). Ambientalmente, se hace hincapié en las redes de “reclutamiento” conectadas internacionalmente con el terrorismo y con ideologías pretendidamente globales, apuntando a un proceso de arriba hacia abajo y a un problema importado.

Una de las aproximaciones más concretas puede ser la de Manuel Moyano Pacheco, en su tesis doctoral. Resultan de interés sus aportaciones conceptuales, que seguiremos parcialmente⁵⁷.

⁵⁷ La tesis mencionada es “Factores Psicosociales contribuyentes a la radicalización islamista de jóvenes en España. Construcción de un instrumento de evaluación” (Autor: Manuel Moyano Pacheco, editorial de la Universidad de Granada, Octubre de 2010. D.L.: GR 3794-2011, ISBN: 978-84-694-09381; ID: <http://hdl.handle.net/10481/18403>). Consta de dos partes: la primera recoge el marco teórico conceptual de estudio; la segunda, la aplicación de un instrumento de evaluación cuantitativo (encuesta, cuestionario) del riesgo de radicalización sobre una amplia población de menores de edad, escolares de enseñanza secundaria, en barrios de ciudades españolas con alta proporción de inmigración. La falta de complementariedad de otros instrumentos de medida cualitativa, tal y como el autor reconoce en el mismo trabajo, limita el alcance de los resultados, restando relevancia a esta aportación empírica, evidentemente compleja. La falta concreción del contexto cotidiano de vida y relación individual de los participantes, imposibilita discernir si algunas de sus respuestas dadas a los ítems se debe a reproducciones irreflexivas en ausencia de argumentos mejores al alcance, o adhesiones sinceras a discursos activos o reactivos y a disposición en la Red global; hasta qué punto a la presión del grupo de pertenencia... El punto de vista

La Sociedad en España puede ser valorada en función de sus factores de protección y de riesgo. Recogeremos a continuación sólo algunos ejemplos que el estudio citado y otra literatura científica apuntan como elementos débiles pero afrontables (debilidades), circunstancias desfavorables del entorno ya establecidas y difíciles de combatir (amenazas), puntos fuertes arraigados (fortalezas) y circunstancias potencialmente favorables en nuestro contexto social (oportunidades).

Fortalezas, son: que los guetos no son, aún, de tanta envergadura; que ayuda la acumulación de experiencias provenientes de los países cercanos; la existencia de iniciativas sociales nacionales, públicas y privadas, en pro de la integración (así como campañas europeas, para disminuir el prejuicio). Son oportunidades: la disponibilidad de medios y cauces suficientes para llevar a la comunidad valores democráticos, de respeto a la diversidad y de condena de la violencia; la posibilidad de hacer visibles a líderes de las comunidades musulmanas que actúan a favor de la integración; la existencia de cauces comunitarios de participación y de asociacionismo, de relaciones institucionales y de foros de coordinación.

Vemos otra fortaleza en la percepción de que España no es todavía un mal país para la integración (en función de la menor incidencia de la intención expresa de discriminación, o de la xenofobia). Y otra oportunidad en la colaboración de las principales entidades religiosas islámicas, que toman algunas medidas (por ejemplo: en la elaboración de los nuevos libros de texto confesionales⁵⁸).

Son debilidades de nuestra vida comunitaria: la polarización intergrupal, que existe; la presencia de prejuicio y discriminación (*islamofobia*); la existencia de discursos legitimadores de la violencia, a su vez, en sectores minoritarios anti integración en algunas comunidades musulmanas o entre los dirigentes de ellas; la conformación por primera vez de espacios urbanos *guetificados*; la falta de reflexión y de diálogo suficiente y complejo entre los representantes públicos acerca de los fenómenos sociales; algunas actuaciones y maneras durante las identificaciones realizadas por los cuerpos de seguridad. Son amenazas: algunos disturbios y la violencia terrorista en nuestro entorno, o las tensiones dramáticas en el contexto internacional, que pueden ser explicados en clave confrontación Islam-Occidente; parecidos tipos de disturbios (empezando por sucesos tan graves como los de El Ejido) y de atentados terroristas en nuestro suelo; el efecto globalizador carente de matiz y filtro de las nuevas tecnologías y de la Red; algunas actuaciones irresponsables en los medios de información de masas.

psicosocial aplicado al fenómeno, convincente, no entra en elementos de realidad social propios de la vivencia cultural y migratoria y del hecho religioso islámico en nuestro país, para una mayor precisión en el análisis sociopolítico. Una variedad de conclusiones, fundadas y de interés, están incluidas en el trabajo; acaso también sin desarrollar suficientemente en sus recomendaciones finales.

⁵⁸ La Comisión Islámica de España (CIE) ha preparado 12 libros de texto para la impartición del nuevo currículo de Educación Secundaria Obligatoria (ESO) y Bachillerato; material aprobado por la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Como novedad, en ESO se incluye un segundo bloque titulado 'La inviolabilidad, dignidad y libertad humanas'

-Observamos otras debilidades y amenazas añadidas.

Debilidades, en: la reducción del fenómeno del radicalismo (en su descripción) a la responsabilidad de una comunidad religiosa y (en su tratamiento) al ámbito de la seguridad; un modelo educativo público precario y carente de estrategia intercultural para con las siguientes generaciones; una comunidad religiosa islámica dividida y en una situación (de relación con el Estado) desigual con respecto a la de la confesión mayoritaria; la ausencia de (interés por) un foro específico de diálogo de las comunidades religiosas mayoritarias en el país; la existencia de algunos colectivos étnicos carentes de herramientas para la integración y la adaptación social (formación, empleo) y procedentes de zonas fuertemente deterioradas cultural y socialmente ya en los países de origen, que no por ello reciben una atención mejor dentro del ámbito de la inmigración; la existencia, por otro lado, de poblaciones autóctonas radicadas en zonas rurales con un elevado desarrollo económico (por tanto, captadoras tradicionales de inmigración), pero muy mal preparadas para la acogida y la convivencia -en función de sus propios y acusados déficits de instrucción y de desarrollo cultural-.

Amenazas, en un contexto económico de recorte en la inversión en: recursos preventivos en educación (En general y en la educación cívica en particular) y en prevención social; en la formación; en el fomento de la participación; en contrapesar la rigidez y ausencia de oportunidades del mercado laboral.

Desesperanza económica y situación cultural deprimida coinciden en colectivos particulares dentro de la inmigración. Entonces, esa realidad de aculturación y de falta de horizonte económico modifica a corto plazo la forma social de pensar y provoca un actuar descontextualizado⁵⁹.

Las dinámicas establecidas entre musulmanes y no musulmanes en España, las relaciones horizontales entre los ciudadanos, deben distinguir riesgo real del construido (aunque, tanto la insuficiente reflexión sobre la responsabilidad colectiva en el estallido de conflictos pasados, como la situación actual, nos cuestionan).

Con respecto a la población inmigrada, el sentimiento de desafección respecto del modelo de convivencia puede fomentar el radicalismo intolerante que se conduce en la negación de la diversidad. Desde el lado de la minoría religiosa, se podría constatar alguna forma visible de radicalismo anti-integración, que propugna una forma de yuxtaposición social, no de diálogo. Tendente, primero, al aislamiento y a la exclusión y, más tarde, al paralelismo. Encontrándonos con

⁵⁹ La siguiente descripción, de 2016, señala la aparición de elementos nuevos de discurso en un grupo de niñas adolescentes de segunda generación, participantes en un programa social con varios años de evolución, y pertenecientes a un colectivo de origen rural localizado en una de las zonas más deprimidas del Magreb (en concreto, del Rif de Marruecos). El programa se ejecuta en municipios de la Sierra Noroeste de la CAM.- "Se percibe cierto retroceso en el deseo de incorporación de la mujer muy joven al espacio de autonomía que concede la continuidad de los estudios para el empleo. Se da una nueva mentalización en el seno familiar y un retorno a la dependencia, amplia y <cultural> (a veces un sometimiento ajustado a la iconografía radical religiosa), con respecto del varón; se normaliza el matrimonio temprano, justificado por la situación del hogar paterno (un presente de carencias materiales y un horizonte de incertidumbre, cargado de inversiones económicamente difíciles de afrontar)...".

un fenómeno de voluntaria retirada de la vida pública social y política de algunos grupos, el desprecio posterior del resto de la masa social, y el intento de crear una vida social paralela. Este tercer estadio no es notorio, más sí podríamos encontrar ejemplos de los dos primeros. De todas las actitudes, la más problemática es esa voluntad expresa de segregación. Dicha voluntad no se oculta tampoco en algunas poblaciones de autóctonos, no sólo por razón de mutua “competencia” -como puede ocurrir en suburbios *guetificados*-, sino (lo que es más delicado) a través de relaciones laborales desiguales y discriminatorias, de marginación social en el espacio público, de abuso en la asignación de la vivienda, de un hablar simple y jocoso de los otros (propios de comarcas rurales de gran actividad económica agraria, a las que los inmigrantes se incorporaron como mano de obra subordinada).

El refugio en aspectos identitarios en la inmigración, conocidos y de un interés creciente desde décadas pasadas, parece explicar el retorno a una práctica religiosa formal (antes extraña o anacrónica) que hace pública la diferencia. Además, observamos cómo las identidades se han visto no sólo como importantes realidades a las que atender -lógicamente- en los procesos de integración, sino usadas también argumento. Por un lado, de un discurso que enfatiza y exacerba las dificultades de la integración; por otro, desde las tesis de otro relativismo, el cultural (cada marco puede ejercer sus valores propios sin atender un corpus compatible; defensa de la identidad pura -negando rasgos particulares, pluralidad en la identidad personal-).

En relación con el primero, algunos pensadores sostienen que la pertenencia cultural es ya un concepto sobrevalorado en la explicación de los procesos de desintegración social en Occidente (para Sami Naïr, en realidad, las dificultades de integración no surgen de la diferencia cultural, sino con el primer estallido de la crisis económica y con el fin de la idea de pleno empleo). El segundo sí tiene pervivencia; aunque, por otro lado, su incidencia es mayor en los procesos individuales de recomposición personal que en los colectivos.

4.3.- RADICALIZACIÓN YIHADISTA. REFERENCIAS MICRO-SOCIALES O INDIVIDUALES. FACTORES PSICOSOCIALES EN EL INDIVIDUO.

Existe una gran dificultad para predecir un comportamiento violento desde las condiciones geográficas, socioeconómicas y educativas propias de cada persona. Éstas parecen jugar un papel aleatorio. Es más conveniente ir a análisis funcionales en el entorno, a los procesos psicosociales que llevan hacia el radicalismo violento. Ello implica incertidumbre y una aproximación preventiva al fenómeno.

En nuestro país hay entornos descritos como conflictivos (se citan “guetos” urbanos en Barcelona, Almería, Roquetas, Melilla, Ceuta; pero igual se podría aludir a enteras comarcas rurales, como el poniente almeriense o el campo de Lorca). *La sensación de marginalidad (o la presión hacia ésta), es un factor de riesgo para toda índole de vulnerabilidad y esa conciencia la tienen también los adoctrinadores del radicalismo violento*⁶⁰.

⁶⁰ Del mismo autor antes citado, el trabajo 'Intención de activismo y radicalismo de jóvenes musulmanes y cristianos residentes en un barrio marginal de una ciudad española'. Localizado en el barrio de El Puche, de Almería. El cual ha recibido contestaciones sobre el terreno.

Pero, el activismo y la agrupación religiosa en entornos de polarización intergrupal pueden favorecer un mayor bienestar psicológico y social (no son indicio necesario de radicalización). Entonces, la situación de riesgo psicológico o psicosocial con relación a un fenómeno así se ha intentado interpretar a la luz de un trastorno psicopatológico, de un rasgo de personalidad, uno adaptativo (relacionado con las nociones de “sacrificio altruista” y “parroquialismo”), o por la existencia de algún trauma vital.

Entre las aportaciones psicoanalíticas destacan la teoría de la identidad y la teoría narcisista (para ambas, una persona joven, privada de sentido vital, de referencias o cuidado paterno-materno, de identidad -o con una identidad confusa-, puede ser fácilmente tutelada por un líder carismático que llene esos vacíos). Existen otras teorías basadas en la personalidad, pero en la desviación de la necesidad de lograr una identidad adulta y una explicación vital, estas dos teorías coinciden.

Entre las teorías que apuntan a peculiaridades de temperamento o a variables cognitivas, las de más entidad son las referidas a los “estilos cognitivos” (las formas características de concebir el mundo, que incluyen estereotipos, prejuicios y sesgos *atribucionales*). Así, desde la cognición social, se ha argumentado que las personas se relacionan con su entorno según lo perciben e interpretan. Los violentos tendrían: un repertorio escaso de habilidades o mecanismos para afrontar situaciones o conflictos de forma pacífica; hipersensibilidad ante respuestas hostiles en las relaciones interpersonales; un error fundamental de atribución (asignar motivos malvados a sus oponentes); intolerancia a la ambigüedad (dogmatismo) y a la incertidumbre; “necesidad de cierre” (mentalidad cerrada, necesidad de un fuerte cuerpo de significados que dé formas establecidas y finalistas de concebir el mundo -incluyendo estereotipos y prejuicios-).

En conclusión, la vulnerabilidad social existe en relación con esta serie de factores internos -condicionantes de la salud y la calidad de vida de la persona, de su desempeño social-. Hay otras debilidades específicas, las comunes del duelo migratorio, o la “invisibilidad” social de algunos colectivos de inmigrantes. Si relacionamos vulnerabilidad con posibilidad de adoctrinamiento, ésta crece en relación directamente proporcional con la percepción individual de privación (la material; la psicológica o espiritual, incluyendo una atención familiar adecuada; la dependencia económica; la reclusión penitenciaria...). Decrece en relación con la preparación profesional y la motivación de logro, síntomas de integración (Trujillo, 2005).

Llama la atención la carencia de referentes de valor biográfico, de logros y de recursos personales que favorezcan la comprensión del medio social, en jóvenes musulmanes que, ocupando los lugares más vulnerables del entramado social, han sido de fácil acceso a las influencias del radicalismo. Quiere decirse que, dentro de los colectivos culturales más expuestos, las personas más fácilmente influenciables son las que comparten una situación de vulnerabilidad social más evidente, independientemente de su relación personal con la cultura o religión heredadas⁶¹.

⁶¹ Podemos constatar que la presencia de historias de vida que aparecen en algunas de las detenciones por militancia realizadas en los últimos tiempos en nuestro país, muestran la aparición de algunos individuos con una infancia de abandono paterno-materno, o con una identidad conflictiva, que no ha sido posible redirigir en ámbitos de acogida integral o de protección pública. Así sí aparecen vivencias traumáticas y trastornos de personalidad. En alguno los autos de los tres

4.4.- MEDIDAS CON RESPECTO A LA RADICALIZACION YIHADISTA.

-A NIVEL SOCIAL.

1/Cualquier modelo de convivencia exitoso, en el cual exista una evidencia positiva de la diversidad interna y la integración mutua de las comunidades -religiosas en este caso- actuará en contra de este fenómeno. No basta con exigir responsabilidad a los musulmanes españoles, se debe mejorar el conocimiento respectivo y favorecer la cohesión. Para debilitar el discurso de la confrontación propio del radicalismo violento. Por ello, los no-musulmanes "en absoluto deberían considerarse como un simple telón de fondo inerte" (Moyano Pacheco, 2010). Se aconseja tener en cuenta a ambas poblaciones en el discurso y en el afrontamiento preventivo del fenómeno radical violento.

1.1. La relación actual del Estado con las Comunidades Islámicas no es base suficiente para construir un diálogo en la búsqueda de una identidad ciudadana, supra religiosa, común. La relación puede ser revisada, introduciendo elementos actualizados del contexto y una mayor equidad de trato. Debe estar basada en la confianza y la autoridad, por la participación de personas de prestigio en el ámbito cultural, confesional e inter-confesional. No se trata de tutelar la colaboración, sino de conceder el protagonismo responsable de cada confesión religiosa en los problemas que le afectan.

1.2. En relación con la aportación voluntaria de la comunidad islámica a la moderación, el diálogo social y religioso inter- confesional (libros de texto de religión revisados): En el ámbito escolar consideramos más ambicioso que este esfuerzo adaptativo unilateral, una implicación mutua en un diálogo abierto y constante de los representantes religiosos o profesores de las materias de religión -de distinto credo-, incorporado a la realidad cotidiana de cada escuela o comunidad escolar.

2/Una previsión básica sería, en relación con la identificación adecuada de las dificultades de integración de grupos sociales o étnicos minoritarios, la de atender cualquier dinámica de aquellos tendente a construir una vida al margen, amparada en la tesis de la diferencia irreconciliable de sus virtudes (religiosas) y modelos grupales con respecto a los de la sociedad o comunidad más amplia (en tanto que de ciudadanos, democrática). Esas dificultades, muchas veces, tienen una base en una exclusión social anterior incluso al proceso migratorio.

Otra sería el seguimiento de conductas tendentes a la segregación en poblaciones autóctonas (con sus propias peculiaridades y carencias micro-culturales), no sólo en barrios urbanos de cierta marginalidad, sino en entornos rurales donde éstas tienen un alto nivel de ingresos y una posición elevada (zonas agrícolas de cultivos intensivos y de elevado rendimiento económico -"ecosistemas" muy cuestionables desde muchos puntos de vista-).

jóvenes detenidos por vinculación con el terrorismo radical en Vallecas, Madrid, en noviembre de 2015, y publicados por el periódico El Mundo en su edición digital el día 05-11-2015, se recoge un proceso de vinculación o tutela, de aislamiento y dependencia característicos. Siendo así que corresponde a un joven con esos antecedentes sociales y de personalidad, según informador cercano y autorizado. En otro caso (noviembre de 2016), una madre joven con niño a cargo, que es juzgada y condenada, aduce precariedad económica sumada al trauma experimentado tras su abandono por el marido.

Todo ello anima a incorporar realidades socioeconómicas muy concretas y distintas al Plan estratégico de lucha contra la radicalización violenta aprobado en 2015. Desde esta perspectiva, un Plan de este tipo deberá ser preventivo, amplio y público (no reducido a labores de “inteligencia” o control).

3/Deberían estar previstos (quizá incorporados al Plan anterior) Protocolos de respuesta ante incidentes críticos, que permitan: una pauta de comunicación ágil, una interpretación no cerrada de los acontecimientos, establecer cauces alternativos para la resolución de conflictos (amparados por las autoridades).

4/Se debe ampliar la “inteligencia”, aplicándola no sólo al seguimiento de rastros de radicalismo religioso violento en la Red (que parece bastante eficaz), sino a otros contenidos que fomentan el odio y el conflicto (por ejemplo, en las webs que se dedican a difundir insultos sobre la mezcla étnica, los matrimonios mixtos..., que -extrañamente- operan sin cortapisas).

-A NIVEL CULTURAL.

5/Debemos examinar críticamente el Relativismo aplicado al hecho identitario (en el ámbito de la inmigración culturalmente islámica, obligadamente conectado con lo religioso). Que tiende a minusvalorar los procesos singulares de reconstrucción personal en la inmigración; que quiere dibujar realidades inmóviles de personas adheridas a principios inmutables. Porque, en este campo, paradójicamente, no han sido fundamentalmente actores de las comunidades inmigrantes, sino los acogedores occidentales -instancias académicas e institucionales- los que han empujado -probablemente, de forma arriesgada- hacia esa concepción de amalgama divergente propia del multiculturalismo⁶².

⁶² Dice Adela Francé Mundano (Boletines de la Ofrim. Junio del 98), en relación con las mujeres jóvenes marroquíes que emigran solas y que son vistas, por un relativista cultural, como “sincréticas y utilitaristas”: “Una reconstrucción de <la> cultura que no tome en cuenta las experiencias de vida de los individuos, niega su realidad. Desatiende las desigualdades y tensiones de la dinámica social y política <de origen>. Como si todos los individuos fueran portadores por igual de valores y perspectivas idénticas, ignorando que realmente son portadores de una de las tantas formas posibles de una cultura (Giovanna Campani, 1996). Hay que tener en cuenta el contraste entre las visiones uniformes de la cultura marroquí, por poner un ejemplo, con las dinámicas y contradicciones interiores de la sociedad marroquí (atravesada, como toda sociedad, por desiguales relaciones de género, de clase, de etnia, etc.). Esas visiones son resultado, con frecuencia, bien de la posición social que ocupa el informante -nativo o no- respecto del contexto de origen, bien de los fines que dirigen la construcción de su discurso. Es decir, el contenido seleccionado por un informante para elaborar un discurso sobre una determinada cultura depende de su posición social (de clase, de género, y además del hecho de erigirse, conscientemente, en un representante autorizado del colectivo que la practica ante un auditorio cargado de estereotipos e imágenes tópicas). Dentro del país de origen, por ejemplo, la escuela ya descuida esto: bien las relaciones sociales locales, desconociendo las culturas del medio rural; bien las formas que la cultura toma en determinados sectores urbanos influenciados por modos occidentales o por unos imperativos de vida que no permiten el tradicional reparto de papeles de los sexos en cuanto a la actividad económica, de las jerarquías en las familias (mujeres que sostienen económicamente a sus maridos; hijas que lo hacen con sus hermanos y padres...); etc... No hay que olvidar que la cultura y la identidad son objeto de uso y control político. Estamos en el paso sutil de lo cultural a lo ideológico, la visión de lo cultural dirigida en una determinada dirección”. La “hipótesis de contacto y reducción

6/El legislativo debería revisar la política educativa, promoviendo escuelas para todos, inclusivas y comprensivas, atentas a la diversidad y al hecho intercultural; donde el currículo social, la formación en valores (edificados sobre el cuerpo básico de la D.D.H.H.) y la construcción del aprendizaje, fueran una realidad en vez de sueños utópicos. Escuelas que fomenten la adaptación escolar de los niños y adolescentes especialmente vulnerables, como antesala de su adaptación o inclusión social futura. Entendiendo que la variabilidad cultural social impide hoy considerar la integración como una adquisición por derecho legal, por nacionalidad (es una premisa necesaria, pero no suficiente).

7/Un interés por aproximarse a los pequeños grupos, dentro de los grupos culturales más grandes, nos permitirá distinguir las legítimas expresiones culturales de los apartamientos de la vida pública relacionados más bien- con graves carencias socioeconómicas y educativas, con la falta de autonomía de las figuras maternas... Situaciones que pueden ser abordadas preventivamente.

-A NIVEL COMUNITARIO.

8/Al igual que para la integración en general, la única posibilidad segura de prevención de estos fenómenos es construir situaciones de encuentro en la diversidad, donde compartir. Que tienen lugar en contextos creativos y también recreativos. Son espacios que hay que abrir o apoyar constantemente⁹.

9/La integración laboral (a su vez fundada en oportunidades en la escuela) es un objetivo básico a perseguir de forma preventiva en cualquier plan de desarrollo local, especialmente en las localizaciones donde haya riesgo de conflicto por razones culturales, y para todos los grupos enfrentados.

-A NIVEL EDUCATIVO.

10/Los profesores y educadores, observadores próximos de la realidad social de los adolescentes y jóvenes, deberían tener autonomía suficiente para elaborar contenidos curriculares adaptados a situaciones de conflicto o riesgo. Por otro lado, y a la vez, se les debería concienciar y formar en un hecho elemental: ellos son agentes claves en la orientación en valores; no sólo tienen la capacidad, sino el deber de posicionarse ante el prejuicio y fomentar contactos de calidad entre el alumnado o los educandos de distinto origen cultural. En otras palabras, para estos fines debería incrementarse la autonomía y la corresponsabilidad de la escuela, así como la participación interna de las distintas comunidades en la vida escolar.

11/Es necesario atender con unos recursos mejor adaptados, mejor fundados sobre criterios estrictamente educativos y de intervención psicosocial -y no de ajuste económico-, a los dispositivos específicos de atención a la parte más vulnerable de la comunidad, que muchas veces

del prejuicio" sostiene que la reducción del prejuicio es un paso previo a la integración y la construcción de una identidad común. Que el prejuicio puede ser atacado a través del contacto intergrupal en condiciones de igualdad de estatus y de persecución de objetivos comunes. El éxito se alcanza con una identidad compartida (independientemente de que las personas estén identificadas con la cultura de su *endogrupo*). Primero, la persona desarrolla afecto por otra; luego, ese afecto se extiende al *exogrupo*.

es la de menores de origen inmigrante en situación de acogimiento o tutela pública, especialmente afectados de procesos de desarraigamiento y aculturación (con una vulnerabilidad social clara). Se pueden señalar otros colectivos de alto riesgo, por razones distintas: personas con discapacidad o minusvalía cognitiva, de origen extranjero (por la muy insuficiente cobertura pública en salud mental); personas de origen inmigrante en privación de libertad o excarcelados; en algunos colectivos, las chicas adolescentes que escapan del marco físico y normativo del hogar paterno⁶³, o las madres repudiadas o abandonadas por la figura patriarcal (cuando de ésta proceden los ingresos por trabajo y la estabilidad de la condición legal -regular de la mujer).

12/Los profesionales de la intervención social y psicosocial deben coordinar medidas de atención cuando las conductas individuales en las personas con las que trabajan den síntomas de: alejamiento relacional, victimización, incremento exacerbado del prejuicio, aparición de discursos cerrados y negativos hacia los otros (su moral, religiosidad), apartamiento de la actividad laboral y apatía en relación con la vida social comunitaria; con posible concurrencia de trastornos de personalidad, idea de sacrificio para bien *del grupo* familiar o del endogrupo (altruista -por una idea-, o no -por una compensación económica-), con inclusión en grupos de ideología extremista o segregacionista...

13/No es descartable la colaboración o coordinación profesional entre la instancia educativa y la de seguridad para el seguimiento de casos con características de riesgo específicas, si ésta se vehicula a través de un protocolo consensuado, con el apoyo en figuras (de estos últimos cuerpos) asimilables a la de los agentes tutores de las policías locales. No se puede negar -sin embargo- que hay una dificultad y un riesgo percibido por la parte educativa en relación a la segunda: un déficit de formación cultural, de equidad y de cuidado en algunas actuaciones policiales hacia algunos colectivos concretos de origen musulmán.

14/Se tendrían que promocionar las figuras de liderazgo positivo entre los educadores más aptos y vocacionales del colectivo y entre las autoridades religiosas de la comunidad musulmana (labor esta última que, idealmente, debería asumir su estructura confesional en España).

15/Finalmente, los contenidos educativos de la formación en nuevas tecnologías deberían reorientarse en los jóvenes hacia el manejo responsable de la información digital, a su adecuada lectura, análisis y contraste crítico; antes que a la mera habilidad para localizar, acceder y compartir contenidos en la web.

BLOQUE 4. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS PERSONAS REFUGIADAS LLEGADAS A LA UE ENTRE 2015 Y 2016.

1.- Situación actual de las personas llegadas a la UE entre 2015 y 2016:

Cifras de llegadas, personas reubicadas y reasentadas

Los datos recogidos en el presente informe han sido extraídos del sitio en Internet habilitado específicamente por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados

⁶³ Afectadas, igual que otros colectivos de chicas adolescentes autóctonas (al menos de algunos sectores sociales), por un proceso sorprendentemente creciente de dependencia de los iguales varones y de aceptación de los atributos clásicos de la masculinidad.

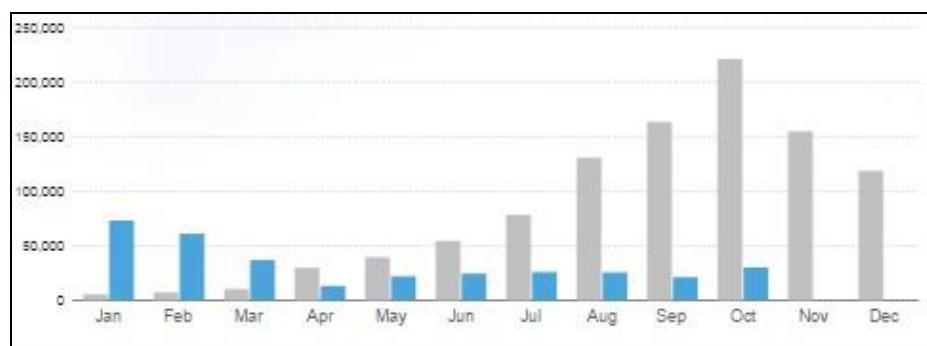
(ACNUR) como seguimiento de este importante flujo migratorio mediante una actualización periódica.

De esta manera, se informa que en el año 2015 se contabilizó un total de 1.015.078 llegadas por mar a Europa frente a las 334.174 registradas hasta octubre de 2016.

En concreto y según el país de entrada, las cifras arrojarían un registro de 856.723 a través de Grecia y 153.842 por Italia en 2015 y, en lo que llevamos de año 2016 se han registrado 169.853 entradas por Grecia y 159.350 por Italia.

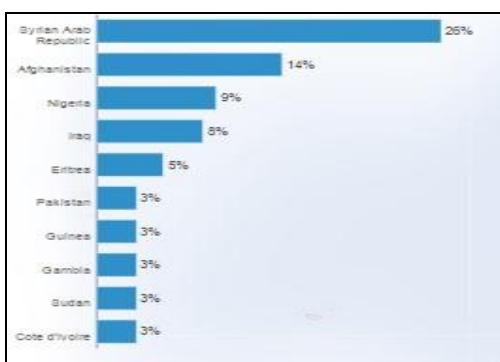
De éstas, el 27% correspondió a menores de edad, el 18% a mujeres y el 55% a hombres. En Junio de 2015 la llegada de hombres representaba el 70% del total.

En el siguiente gráfico de registro de las llegadas por mar, se puede visualizar una comparativa mensual de los dos años 2015 (en gris) y 2016 (en azul).



Las 10 principales nacionalidades de las llegadas en 2016:

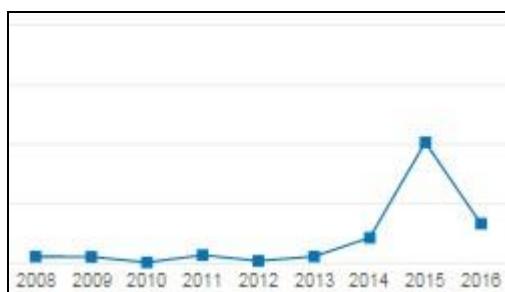
El 25 % de las llegadas han sido protagonizadas por personas de nacionalidad siria, seguidas de afganas con un 14%, nigerianas 9%, un 5% de iraquíes, cierran la lista con un 3% las procedentes de Paquistán, Guinea y Gambia, Sudán y Costa de Marfil.





Evolución de las llegadas por mar desde 2016.

En el siguiente gráfico se visualiza la evolución de las llegadas a Europa por mar destacando el alza que se produce a partir de 2014 por el éxodo de la población siria y su descenso a raíz de la firma del Acuerdo de colaboración UE-Turquía.



Evolución de los fallecimientos en el mar desde 2010.

La emigración a través del Mediterráneo ha traído como consecuencia un auténtico drama humanitario pues a las duras condiciones en las que debe desarrollarse el proceso migratorio se añade el gran número de personas fallecidas en el intento de alcanzar costas europeas. Más de 5.000 personas se han dejado la vida en el Mediterráneo en 2016. 3.700 en 2015 y más de 500 en lo que llevamos de la anualidad 2017. Desde el año 2000, la cifra asciende a **37.000 vidas perdidas**, una situación absolutamente insostenible.

PERSONAS REUBICADAS Y REASENTADAS

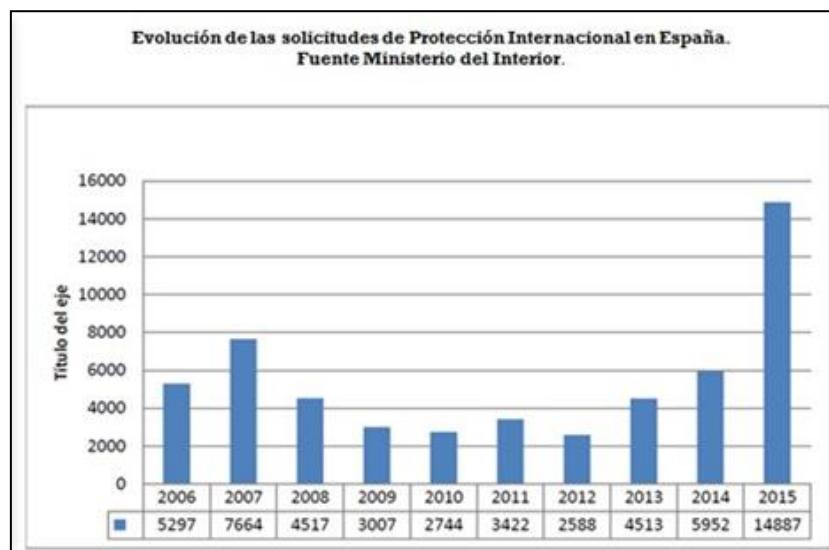
Con el objetivo de descongestionar la situación que vivían Italia y Grecia como consecuencia de las llegadas multitudinarias a sus costas, la Unión Europea planteó un sistema de reubicación y de reasentamiento de 182.504 personas (160.000 reubicados y 22.504 reasentados) por cuotas por países el cual no fue aceptado por todos los Estados miembros.

A 8 de febrero de 2017 de la cuota de 160.000 reubicaciones comprometida, se ha procedido efectivamente a reubicar a 11.966 personas, 8.766 desde Grecia y 3.200 desde Italia. De los 22.504 a reasentar se ha alcanzado la cifra de 13.968 personas, por lo que el porcentaje total entre reubicados y reasentados, solo alcanza el 14,21% de los objetivos comprometidos.

En cuanto a España, nuestro país asumió el compromiso de asumir a 17.387 personas, de las que 1.499 serían por la vía del reasentamiento y el resto, 15.888 personas, mediante la

reubicación. A 7 de febrero de 2017 el Ministerio del Interior informaba haber reasentado a 289 personas y reubicado a 744 personas, lo que supone tan solo el 5,95% de los objetivos comprometidos.

Llegadas a España	Compromiso	Llegados
Reasentamiento	1.499	289
Reubicación	15.888	744
TOTAL	17.387	1.033

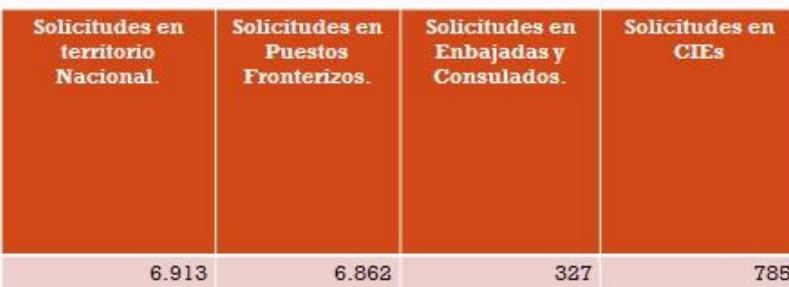


SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR PAÍS DE ORIGEN EN ORDEN DECRECIENTE

Pais de origen	Solicitantes
Siria	5.722
Ucrania	3.423
Palestina EONU	809
Argelia	679
Venezuela	596
Marruecos	413
República Dominicana	279
China	248
Mali	225
Nigeria	218
Somalia	160
Camerún	153
Honduras	148
El Salvador	136
Iraq	135

SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL POR PAÍS DE ORIGEN Y LUGAR

DE PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD.



MENORES:

Uno de los aspectos más significativos y preocupantes en el marco de estas cifras es elevadísimo número de menores migrantes, tanto en compañía de sus familias como menores no acompañados.

Entre enero de 2015 y septiembre de 2016, más de 664.500 menores refugiados y migrantes solicitaron protección internacional en Europa, un tercio del total de las solicitudes presentadas. Alrededor de la mitad de esas demandas tuvieron lugar en Alemania seguidos de Suecia, Hungría, Austria, Francia, Suiza y Bélgica.

Se hace preciso destacar un dato muy significativo según el cual, pese a que ha decrecido el número de llegadas por mar en los primeros nueve meses de 2016 en un 40% en comparación

con el mismo período del año anterior, se ha incrementado al menos un 15% el número de solicitudes de menores lo que representa 35.200 menores más que 2015. (UNICEF “*ChildAsylumseeker in Europe, situation in figures. Nov.2016*”). Alrededor del 25% de estas solicitudes correspondieron a menores no acompañados o separados.

En relación a las nacionalidades de los menores el listado lo encabezan los procedentes de Siria (210.030), afganos (158.205), iraquíes (71.335), seguidos de kosovares, eritreos, somalíes, apátridas, ucranianos, pakistaníes, gambianos y egipcios.

Como señala UNICEF, todos los niños refugiados y migrantes corren el riesgo de sufrir violaciones y lesiones en sus vidas y bienestar, y todos necesitan protección, pero cinco grupos de niños en movimiento son particularmente vulnerables:

- **Bebés y niños/as muy pequeños/as, que corren el riesgo de sufrir las duras condiciones climáticas del invierno;**
- **Menores con discapacidades y especiales necesidades. Ya sea que se trate de una discapacidad física o de otra índole, los niños con discapacidades se enfrentan a viajes difíciles por Europa, algunos de los cuales son llevados por sus padres, con muy pocos o ningún servicio de apoyo durante su viaje;**
- **Niños/as perdidos/as: Los menores separados de su familia o cuidadores durante el viaje; Principalmente durante el movimiento incontrolado de multitudes durante el cruce fronterizo o al abordar los autobuses, trenes y taxis;**
- **Niños/as dejados en origen. Los menores que no tienen los medios financieros, contactos, o redes de apoyo para encontrar el dinero o los recursos necesarios para proseguir su viaje. Se encuentran principalmente en las islas griegas e Italia. En Atenas se encuentran ahora una cantidad enorme de este tipo de menores. Son especialmente vulnerables a todas las formas de abuso, el tráfico, reclutamiento por bandas criminales, y la violencia incluido abuso y explotación sexual.**
- **Adolescentes que realizan el viaje migratorio sin ningún acompañamiento de persona adulta, expuestos igualmente a los riesgos descritos.**

Se trata de un flujo caótico e irregular de personas y la magnitud de la situación es desconocida. Debe tenerse en cuenta a dicho respecto, que muchos refugiados, más aún si son niños, tienen serias dificultades para salir de sus países con la documentación necesaria (pasaporte, visado), y es frecuente que viajen sin documentos o con documentación falsa, así como a que recurran a redes de tráfico.

Precisamente la inexistencia de vías legales para llegar a Europa, hace que las rutas migratorias sean muy peligrosas, e incremente los riesgos y vulnerabilidad de las personas más frágiles como son los niños y niñas, sobre todo si no van acompañados (MENAs), y las mujeres.

A nivel europeo son varios los actores los que ofrecen datos, pudiéndose señalar al respecto:

- EASO (Oficina Europea Asilo) 2015: 1.300.000 solicitantes de asilo, el 33% niños y el 6% MENAs.
- Eurostat 2015: 88.300 MENAs solicitaron asilo en Europa.
- Desaparecidos: Europol estima que hay 10.000 menores desaparecidos en Europa, solo en Alemania serían 6.000 MENAs.

La crisis actual ha desbordado todos los mecanismos que existían en la Unión Europea, y ha puesto de relieve la existencia de evidentes pruebas de que la misma está siendo aprovechada por las redes delictivas implicadas en la trata de seres humanos para explotar a los más vulnerables como es el caso de las mujeres y los menores.

Según se recoge en la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo, Bruselas, 10.2.2016, sobre el estado de ejecución de las medidas prioritarias en el marco de la Agenda Europea de Migración, *las investigaciones sugieren que las estructuras de acogida de algunos Estados miembros han sido objeto de ataques, registrándose casos en los que hasta el 60% de los menores no acompañados han desaparecido, con un grave riesgo de caer en las redes de trata de seres humanos. Europol indica que existe una gran interrelación entre quienes se dedican al tráfico ilícito de migrantes a escala transfronteriza y las bandas que inducen a las personas a introducirse en el comercio sexual o que las obligan a convertirse en trabajadores forzados.*

Añadiendo, en otro orden, que durante el año 2015, las actuaciones de la UE se han dirigido directamente contra el tráfico ilícito de migrantes. En el Mediterráneo Meridional y Central, la operación Sophia de EUNAVFORMED ha pasado a una fase que incluye la visita, registro, apresamiento y desvío, en aguas internacionales, de buques sospechosos de ser utilizados para el tráfico y la trata de migrantes. Hasta la fecha de la mencionada Comunicación de la Comisión, se ha rescatado a más de 9.000 personas.

Por su parte, las agencias de la UE de Europol, Frontex y Eurojust han ampliado su capacidad para combatir el tráfico ilícito de migrantes mediante, entre otros aspectos, una mayor coordinación. En 2015, un total de 10.735 nuevos sospechosos relacionados con el tráfico ilícito de migrantes se incorporaron a la base de datos de Europol.

El mencionada contexto, está obligando a la Unión Europea a revisar su política de inmigración, con el objetivo de establecer un enfoque equilibrado en el que se aborde además de la migración legal, la irregular, a fin de dirigir las actuaciones de la UE también contra el tráfico ilícito de migrantes y poner un especial énfasis en la necesidad de proteger a los menores no acompañados, así como a reforzar la protección de todos los menores migrantes, incluyendo programas para su educación y protección, tanto dentro como fuera de la UE.

Respecto a las situaciones que afectan a los menores y mujeres llegados a España, según la Memoria de la Fiscalía General del Estado 2016, cabe mencionar los siguientes aspectos:

En cuanto a la trata de seres humanos, la Policía Nacional, Guardia Civil y Policías Autonómicas, se incoaron 229 atestados para la investigación y persecución de presuntos delitos de trata de seres humanos: 207 con fines de explotación sexual, 15 por explotación laboral, 4 con fines de mendicidad y 3 para matrimonios forzados. De ellos, 96 dieron lugar a la incoación de otras tantas Diligencias de Seguimiento del delito de trata.

En ellas consta la relación de 978 presuntas víctimas de trata con fines de explotación sexual, al menos 92 víctimas de explotación laboral, 22 de explotación para la mendicidad y 3 para matrimonios forzados. La mayoría de las víctimas son mujeres en el caso de la explotación sexual (96,11%) y extranjeras (91,53%). La explotación laboral afecta esencialmente a hombres extranjeros (89,81%). Todas las presuntas víctimas de trata con fines de matrimonio forzado son mujeres menores de edad.

El total de grupos u organizaciones criminales investigadas por ese delito durante el año 2015 asciende a 20.

En otro orden, en relación al Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con menores extranjeros no acompañados, suscrito por los Ministerios de Empleo y Seguridad Social, Asuntos Exteriores y Cooperación, Justicia, Interior, Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y la Fiscalía General del Estado aprobado el 13 de octubre de 2014, recoge su valía como mecanismo de prevención en la instrumentalización de lactantes y niños de corta edad por estructuras criminales de trata de personas que, en ocasiones, asignan hijos ficticios a las víctimas como medio para “regularizar” de facto a la víctima, impidiendo su expulsión de forma que sea un “producto” económicamente rentable para la organización, mediante la realización de pruebas de ADN.

En cuanto a la función preventiva del mencionado Protocolo, dirigida a detectar la presencia de víctimas de trata acompañadas por sus hijos biológicos que posteriormente pudieran ser maltratados por miembros de la red o utilizados como rehenes para presionar con posterioridad a las víctimas, señala que sigue desarrollándose con claras dificultades.

Por su parte, el Defensor del Pueblo y según refleja en su Informe del año 2015, se ha llevado a cabo un seguimiento de los protocolos de identificación de mujeres que han sido víctimas de trata con fines de explotación sexual, así como de procesos penales que se siguen por el delito de trata de seres humanos en sus distintas caracterizaciones, recibiendo información periódica por parte del Fiscal General del Estado.

Respecto a las víctimas menores de edad, en el aludido Informe del Defensor del Pueblo, se pone de relieve la *“evidente necesidad de un tratamiento específico para los menores que, salvaguardando su interés superior, proteja a la potencial víctima y evite que, en aras de un tratamiento igualitario con los demás tutelados o residentes en centros de protección, acaben cayendo en manos de sus explotadores, lo que implica una quiebra de la protección que el Estado debe ofrecer a las víctimas de trata de seres humanos y particularmente a los menores que presentan indicios de ser víctimas”*.

Reflejándose además, que desde el Defensor del Pueblo *“se ha continuado realizando un seguimiento de las actuaciones realizadas para la correcta identificación de menores de corta edad que llegan en patera acompañados de adultas que presentan indicios de trata de seres humanos. Se ha podido comprobar que, tras ser derivados a un centro de acogida humanitaria, la mayoría de*

ellos abandonan el citado centro días después y que no se conoce el paradero actual de un importante número de estos menores”.

Por ello, el Defensor del Pueblo ha recomendado a la Dirección General de la Policía “que se realicen las actuaciones oportunas que permitan compartir con las autoridades policiales extranjeras los datos de menores, posibles víctimas de trata, a efectos de su localización y evitar las situaciones de riesgo y explotación en las que puedan encontrarse, dada la naturaleza transnacional del delito de trata”.

La citada administración ha comunicado al Defensor del Pueblo que comparte la necesidad de adoptar tales medidas, pero que para ello consideraba necesario que se hiciera una modificación de los reglamentos europeos, concretamente, del Reglamento (UE) número 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares de cara a la aplicación efectiva del Reglamento (EU) número 604/2013.

Respecto a los menores extranjeros no acompañados y en situación de riesgo, según la Fiscalía General del

Estado en el año 2015 fueron localizados 414 menores extranjeros no acompañados (MENA), llegados a las costas españolas en pateras u otras embarcaciones similares. Este dato representa un importante incremento del 85,65% en relación al año 2014 (223 MENA). El 96,85% (401) son de sexo masculino y el 3,14% (13) son niñas. Mayoritariamente provienen de Argelia (188=45,41%) y de Marruecos (130=31,40%), el resto son nacionales de distintos estados del África subsahariana.

Puntualizando, que al igual que en años anteriores, no disponen de datos rigurosos de los menores que se han introducido en España a través de Ceuta y Melilla, ocultos en vehículos de motor o por otras vías, como paso previo a embarcarse como polizontes en buques con dirección a la Península.

En el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (MENA), a fecha 31 de diciembre, figuraban inscritos un total de 3.341 menores. De ellos 452 son niñas y 2.889 niños.

Respecto a los MENAs, el Informe 2015 del Defensor del Pueblo, ha puesto de manifiesto además las siguientes cuestiones:

a) Reitera la recomendación efectuada en el informe monográfico *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad*, señalando que no se debía someter a un procedimiento de determinación de la edad a los menores que se encuentren documentados, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que regula los derechos y libertades de los extranjeros y su integración social.

Recomendación avalada por la doctrina jurisprudencial del Pleno de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo consistente en que el inmigrante de cuyo pasaporte o documento de identidad se desprenda su minoría de edad no puede ser considerado un extranjero indocumentado y sometido a pruebas complementarias de determinación de la edad, pues no cabe cuestionar sin una justificación razonable por qué se realizan tales pruebas cuando se dispone de un pasaporte válido.

b) Las dificultades con las que se encuentran los menores extranjeros no acompañados, mayores de 16 años, para trabajar en España. En las tarjetas que documentan su residencia en España se consigna que los titulares no se encuentran autorizados para trabajar, pese a lo dispuesto en el artículo 186 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Extranjería. Según dicho precepto los menores están habilitados para trabajar una vez cumplidos los dieciséis años, sin necesidad de más trámites.

Sin embargo, los dispares criterios que aplican las Administraciones implicadas, Comisaría General de Extranjería y Fronteras y las Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno que intervienen en la resolución de concesión de una autorización de residencia, motiva que a los menores tutelados por la Administración se les otorgue una autorización de “residencia temporal no lucrativa”, que no autoriza a trabajar, lo que contradice la normativa aplicable a cuyo tenor dichos menores están autorizados para trabajar sin ningún otro trámite administrativo. Con tal motivo, desde el Defensor del Pueblo se han iniciado actuaciones con la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

Con el fin de objetivar el contenido del presente apartado, se ha acudido a las siguientes fuentes: Informe del Defensor del Pueblo de 2015; Memoria de la Fiscalía General del Estado del año 2016; Comisión Europea; ACNUR; UNICEF, Atención prestada en costas por Cruz Roja Española.

2.- PROPUESTAS.

Cumplimiento de los compromisos asumidos por España en materia de reubicación y reasentamiento.

- El Estado Español se comprometió a reasentar y a reubicar, en una primera fase, a 17.337 personas refugiadas hasta el 31 diciembre 2017.
- Es imprescindible que los partidos políticos, los agentes sociales y la sociedad en su conjunto, asuman como prioridad la llegada a España de las personas refugiadas, de forma que podamos cumplir con el objetivo marcado.

Aprobación del Reglamento de Asilo y trasposición de las Directivas europeas.

- Ocho años después de publicada la Ley sobre Protección Internacional, la ausencia de Reglamento está dificultando el ejercicio de derechos tan importantes como la reagrupación familiar, o los criterios de valoración de personas en situación de especial vulnerabilidad.
- Resulta inaplazable la transposición y aplicación de las directivas europeas de acogida, procediendo de la forma más garantista, y sin que suponga un menoscabo en los Derechos Humanos de las personas refugiadas.

Garantizar el cumplimiento de los plazos de resolución de las solicitudes de asilo.

- En la actualidad, solicitantes de asilo de países como Ucrania o Mali se encuentran a la espera de resolución durante un tiempo que supera, hasta en dos años, al establecido legalmente de seis meses.
- La primera obligación del Estado Español es cumplir la legalidad de asilo vigente.

Garantizar vías de acceso legales y seguras.

- Es urgente habilitar las vías legales que permitan a las personas refugiadas acceder a territorio europeo de forma segura, sin necesidad de arriesgar su vida en viajes peligrosos y poniéndose en manos de redes de tráfico de personas. Para ello, deben proporcionar visados humanitarios, abrir la posibilidad de solicitar asilo en embajadas y consulados, facilitar procesos más ágiles y flexibles de reunificación familiar y desarrollar programas de reasentamiento más generosos.

Garantizar los Derechos Humanos en la Frontera Sur.

- Es necesaria la derogación de la disposición final primera de la Ley de Seguridad ciudadana que crea la figura del rechazo en frontera para Ceuta y Melilla.
- Se precisa garantizar el acceso a los procedimientos administrativos de entrada, devolución y Protección Internacional, asegurando principios constitucionales como la seguridad jurídica o la prohibición de la arbitrariedad.
- La situación actual, con respecto a la frontera en Ceuta y Melilla, no permite garantizar suficientemente el derecho a solicitar protección internacional, ni facilita la identificación y protección de menores de edad y víctimas de trata.

Mejorar el sistema de acogida español, incidiendo en la necesidad de flexibilidad con respecto al sistema actual así como a su sostenibilidad.

- Son necesarios recursos económicos y humanos que respondan en el corto plazo, como ya se están poniendo en estos momentos por parte del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, pero también sostenerlos en el medio y largo plazo para hacer viables los itinerarios de acogida que promuevan la integración y la autonomía de las personas, contando con mecanismos de financiación plurianuales.
- Es imprescindible una mayor articulación y coordinación entre las Administraciones Públicas con las organizaciones sociales que colaboran con el Estado en el desarrollo del Sistema Nacional de acogida de personas refugiadas, para poder dar una respuesta adecuada a las distintas personas que están llegando (familias, personas mayores, menores de edad no acompañado/as...).

Responder a las causas del desplazamiento.

- Las migraciones forzadas exigen respuestas políticas adaptadas a las causas que las provocan y, por tanto, España y Europa en su conjunto deben fomentar los procesos políticos para alcanzar acuerdos de paz y promover proactivamente la agenda preventiva, especialmente en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
- España debe fortalecer la Política Pública de Cooperación para el Desarrollo como estrategia para contribuir a reducir las causas de las migraciones forzadas. Además, debe invertir en mecanismos de reducción de riesgo de desastre, impulsando la capacidad de resiliencia, fortaleciendo a las comunidades, y consiguiendo que éstas tengan capacidad de hacer frente a los fenómenos naturales. Es necesario también que fomente la

Educación para la Ciudadanía Global, como herramienta clave para entender las causas de estas situaciones, las responsabilidades y las posibilidades de actuación.

Activar la Directiva de Protección Temporal que no se está aplicando en ningún país europeo actualmente

- La directiva establece un dispositivo excepcional en caso de amplias llegadas a la Unión Europea de personas procedentes de terceros países que no pueden volver a sus países, especialmente por motivos de guerra, violencia o violaciones de los Derechos Humanos. La norma establece una protección inmediata y temporal para estas personas desplazadas y garantiza un equilibrio entre los esfuerzos realizados por los Estados miembro para acogerlas y las consecuencias de dicha acogida.
- Entendemos que el incremento de llegadas y de solicitudes durante el año 2015 y 2016 muestra una realidad suficiente para activar la misma y garantizar una adecuada protección
- Se debe aplicar este mecanismo dentro de la legalidad vigente para gestionar las situaciones de urgencia sin caer en la excepcionalidad.

España debe impulsar una reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) que garantice todos los derechos de las personas refugiadas.

- El SECA, salvaguardando el principio de aplicación de la norma más favorable y el respeto a la no regresividad en la protección de los Derechos Humanos, debe buscar una progresiva armonización de las condiciones de acogida, requisitos y procedimientos.
- Con respecto a la propuesta europea de reformar el Reglamento de Dublín que regula qué Estado se hace cargo de las personas refugiadas (DUBLÍN IV), España debe defender el principio de solidaridad entre Estados. Además debe considerar como prioritarios los criterios humanitarios y situaciones de especial vulnerabilidad como la reunificación familiar, los lazos familiares, las redes de apoyo, los vínculos culturales o sociales con el país de acogida, y las posibilidades de integración.
- Asimismo, debe evitarse la sanción, directa o indirecta, a aquellas personas refugiadas que se trasladan a otro Estado miembro (movimientos secundarios).

La protección de las personas en situación de mayor vulnerabilidad, como menores de edad, mujeres que viajen con niños/as o solas, personas con diversidad funcional, enfermas, etc.

- La Unión Europea tiene que acordar y poner en marcha un paquete de medidas para atender a las necesidades específicas de las niñas y niños migrantes y refugiados, y destinar los recursos adecuados para tal fin. El interés superior del menor tiene que ser la consideración primordial de todas las decisiones que puedan afectar a la infancia.
- La Unión Europea debe adoptar políticas específicas para la protección de las y los menores no acompañados, ya que se trata de un colectivo especialmente vulnerable. Es necesario asegurar su adecuada identificación y registro, coordinación entre

los Estados miembros y Sistemas de Protección dotados de los recursos para atender adecuadamente a sus necesidades especiales.

- También las mujeres sufren especialmente las consecuencias de esta crisis. Mujeres expuestas al acoso, la explotación y la violencia sexual -durante el viaje hasta Europa, y en terreno Europeo-, embarazadas, personas con discapacidad y enfermas que no reciben la suficiente asistencia médica especializada, etc. Las mujeres y niñas que viajen solas deben recibir alojamiento en lugares seguros.

Los acuerdos de estados de la UE con terceros países no deben incluir cláusulas contrarias a los Derechos Humanos ni a la Protección Internacional de personas migrantes y refugiadas

- España debe instar a las autoridades comunitarias a rechazar y dejar sin efecto el acuerdo adoptado con Turquía el día 18 de marzo de 2016 puesto que en su aplicación práctica no se está efectuando un análisis individualizado de cada situación, se está procediendo a la detención y al internamiento de menores de edad –en muchos casos no acompañado/as- y de potenciales personas beneficiarias de Protección Internacional.
- Todas estas circunstancias contravienen principios básicos del Derecho Internacional de las personas Refugiadas y del Derecho Internacional.
- La base sobre la que se aplica este acuerdo es la consideración de Turquía como un país seguro; lo que hace que se declaren inadmisibles las solicitudes de asilo. Turquía no puede ser considerada un país seguro ya que no cumple los estándares mínimos de Derechos Humanos, ni cuenta con un sistema efectivo de protección.

**INFORME ANUAL SOBRE LA INTEGRACIÓN DE INMIGRANTES Y REFUGIADOS EN
ESPAÑA 2016**

COMISION DE EMPLEO E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Elaborado por:

Abdelaziz Allaouzi Abakkouy. Coordinador Fundación Ibn Batuta Madrid.

Amparo Sánchez. Presidenta Plataforma Ciudadana contra la *Islamofobia*.

Raquel Santos Guillén. Coordinación Estatal Área de Inclusión CEAR (con la colaboración de técnicos/as de empleo de CEAR).

Ana María Corral Juan. Responsable Departamento de Migraciones UGT-CEC.

Coordinación:

Ana María Corral Juan. Responsable Departamento de Migraciones UGT-CEC

EMPLEO, ASPECTOS SOCIO-LABORALES DE LOS BENEFICIARIOS DE PROTECCION INTERNACIONAL, DELITOS DE ODIO E ISLAMOFOBIA.

I. INTRODUCCION
II. EMPLEO
II.1. Autorizaciones de trabajo, regulación de flujos migratorios laborales: ¿Qué empleos se ofrecen al exterior para los trabajadores y trabajadoras extranjeros?
II.2. El empleo por cuenta ajena y por cuenta propia del colectivo de extranjeros en las Comunidades y Ciudades Autónomas
II.3. Paro
III. FORMACIÓN
IV. SOLICITANTES DE PROTECCION INTERNACIONAL
IV.1. Las dificultades de las personas refugiadas y solicitantes de protección internacional
IV.2. Inserción socio-laboral integral e individualizada
IV.3. Formación: acceso a los distintos niveles de formación para el empleo y el autoempleo en las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional
IV.4. Mujeres: situación socio-laboral de las mujeres solicitantes y beneficiarias de protección internacional
V. DISCRIMINACIÓN, RACISMO, ISLAMOFOBIA ¿QUE HA PASADO EN EL 2015?
V.1. <i>Islamofobia</i> de género
V.2. Delitos de odio en las redes sociales e internet
VI. CONCLUSIONES
VII. RECOMENDACIONES
ANEXO I: SELECCIÓN DE DISPOSICIONES LEGALES NACIONALES RELEVANTES

I.INTRODUCCION

Según el ***"Informe del mercado de trabajo de los extranjeros. Estatal. Datos 2015"*** del Observatorio de las ocupaciones del Servicio Público de Empleo Estatal, las actividades económicas con mayor tasa de contratación de extranjeros, fueron las actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico (53'4%) y agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados con las mismas (41'2%). Asimismo, atendiendo al número de contratos, la primera actividad fue agricultura (1.096.498), seguida de los servicios de comidas y bebidas (426.359), servicios de alojamiento (160.416), actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico (123.824) y construcción de edificios (84.549).

Si descendemos a la contratación por ocupaciones, el detalle de donde se realizaron en el año 2015 más contratos a extranjeros nacionales de terceros países, es aún mayor. Por este orden: peones agrícolas (excepto en huertas, invernaderos, viveros y jardines), camareros asalariados, peones agrícolas en huertas, invernaderos, viveros y jardines, personal de limpieza de oficinas, hoteles y otros establecimientos similares, peones de las industrias manufactureras, empleados domésticos, vendedores en tiendas y almacenes, ayudantes de cocina, peones agropecuarios, cocineros asalariados, albañiles, peones de la construcción de edificios, trabajadores cualificados en actividades agrícolas (excepto en huertas, invernaderos, viveros y jardines), peones del transporte de mercancías y descargadores y conductores asalariados de camiones.

Otro dato reseñable del mismo informe, es que la población activa extranjera alcanzó su máximo en el último trimestre de 2008 (3.528.600); desde entonces ha descendido todos los años hasta alcanzar en el último trimestre de 2015 los 2.720.700 personas. Un dato que hay que poner en relación tanto con el descenso del paro registrado de este colectivo (de 614.752 personas en 2011 a 499.858 en 2015) y la pérdida de población española de nacionalidad extranjera, bien por retorno a los países de origen, re-emigración y, en menor medida, por el acceso a la nacionalidad española.

Por otra parte, el ***"Boletín "Año 2015. Ocupaciones con tendencia positiva en la contratación"*** igualmente del Observatorio de Ocupaciones del Servicio Público de Empleo Estatal, en el análisis específico sobre las ocupaciones en las que ha tenido un crecimiento interanual la contratación de trabajadores extranjeros, destacan, entre otras, la de personal de cocina y camareros asalariados, la de personal cualificado en actividades agrícolas, la de albañiles, la de personal de limpieza de oficinas, hoteles y otros establecimientos similares o la de peones en general.

Un sector, que pese al volumen relativamente pequeño de personas extranjeras nacionales de terceros países, tiene una importancia muy representativa del grado de integración, es la función pública. El Real Decreto Legislativo 5/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, establece en el artículo 57 los **requisitos de acceso al empleo público de nacionales de otros Estados**: en el caso de nacionales de terceros países cónyuges de españoles y de nacionales de otros Estados miembros de la UE, podrán acceder como personal funcionario en igualdad con los españoles (con determinadas limitaciones), el resto de nacionales de terceros países residentes regularmente, únicamente podrán acceder a la función pública como personal laboral.

En el año 2015, hubo un total de 21.200 asalariados del sector público nacionales de terceros países, el 40'5% de ellos mujeres.

Estos datos ofrecen un panorama general de la situación en el mercado de trabajo de la población trabajadora nacional de terceros países, y explican, en parte, los contenidos y resultados apuntados en cada uno de los apartados de este informe anual.

El informe incluye un apartado dedicado a la inserción socio-laboral de los solicitantes de protección internacional. Este colectivo comparte muchos aspectos de la dinámica socio-laboral de los trabajadores nacionales de terceros países que hemos mencionado en los párrafos anteriores, y que abordaremos en el informe. Pero también presentan particularidades derivadas tanto del motivo por el que están en España como por la normativa que rige su situación.

Por otra parte, hemos de tener en cuenta que sólo podemos hacer un análisis parcial de los solicitantes de protección internacional y refugiados. Los datos oficiales sobre solicitantes y personas refugiadas son claramente insuficientes y en consecuencia únicamente podemos abordar su situación socio-laboral a partir de la experiencia de las Organizaciones No Gubernamentales especializadas en la acogida y por lo tanto de los solicitantes que son, en diferentes grados atendidos en el sistema de asilo.

Por último, el informe incluye un apartado de igualdad de trato y la discriminación. Partiendo de datos del CIS y del Ministerio del Interior sobre los incidentes de odio, nos centramos en la *islamofobia*, inevitablemente relacionada con la crisis humanitaria, las migraciones y el terrorismo. Relacionada, debido al uso demagógico que hacen de estas cuestiones los grupos y partidos de ultraderecha en auge en la Unión Europea, y que está dando como resultado un incremento del rechazo hacia las personas de religión musulmana y a los migrantes en general.

II.EMPLEO

II.1 Autorizaciones de trabajo, regulación de flujos migratorios laborales: ¿qué empleos se ofrecen en el exterior para los trabajadores y trabajadoras extranjeros?

Tabla 1. Autorizaciones de trabajo concedidas a extranjeros

	Total	Autorizaciones de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena	Aut de residencia temporal y trabajo por cuenta propia	Aut de arraigo y otras circunstancias excepcionales	Autorizaciones para trabajar	Autorizaciones Ley 14/2013
2004	545.28	482.1	13.988		48.639	
2005	1.030.94	975.171	11.557		37.916	
2006	857.052	826.425	9.796	13.461	7.370	
2007	499.211	448.133	8.111	29.791	13.176	
2008	790.205	690.561	11.370	65.048	23.226	
2009	373.865	285.464	6.154	77.745	4.502	
2010	301.418	222.806	5.296	70.479	2.837	

2011	314.149	212.698	4.824	67.901	28.341	
2012	234.707	157.191	4.414	41.362	30.363	
2013	180.259	109.823	4.060	34.199	31.119	75
2004	141.315	102.846	4.460	28.073	1.763	3.255
2015	120.890	80.404	4.773	27.130	1.672	5.901
2016 (enero junio)	56.981	36.401	2.033	12.899	920	4.402

Fuente: Elaboración propia a partir de “Estadística de autorizaciones de trabajo a extranjeros”. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Si bien es cierto que la estadística de autorizaciones de trabajo concedidas a extranjeros solo ofrece una información parcial,⁶⁴ si permite tanto hacer una breve historia de la migración laboral en los últimos años y observar la influencia de la legislación, de la crisis económica y el desempleo en la regulación de los flujos migratorios laborales y en los empleos que sirven de base a las autorizaciones de trabajo.

Tabla 2. Autorizaciones por sector y rama de actividad. Autorizaciones por sexo

	Total autorizaciones concedidas en el año	Construcción (sector)	Agrario (sector)	Hogares que emplean personal doméstico (rama de actividad)	Hombres	Mujeres	% del total de autorizaciones concedidas a mujeres
2004	545.208	88.254	75.268	65.451	336.785	208.423	38'2%
2005	1.030.944	188.758	129.518	225.123	587.783	443.161	42'9%
2006	857.052	177.238	103.751	197.993	496.699	360.353	42%
2007	499.211	101.719	58.677	96.107	301.393	197.818	39'6%
2008	790.205	141.777	117.758	146.319	459.997	330.208	41'7%
2009	373.865	49.483	38.113	84.974	207.775	166.090	44'4%
2010	301.418	28.756	33.162	80.837	160.268	141.150	46'8%

⁶⁴ Esta estadística incluye las autorizaciones de residencia temporal y trabajo, autorizaciones por arraigo y otras circunstancias excepcionales y autorizaciones de trabajo; no incluye las concedidas en el marco del contingente (hasta el año 2009) y gestión colectiva de contrataciones en origen, las autorizaciones de residencia permanente y de larga duración o las autorizaciones de residencia por reagrupación familiar que permiten trabajar a cónyuge y descendientes mayores de 16 años.

2011	314.149	20.092	55.396	93.574	163.933	150.216	47'8%
2012	234.707	10.379	42.589	84.627	114.377	120.330	51'2%
2013	180.259	5.547	40.231	67.290	88.056	92.203	51'1%
2014	141.315	4.549	15.406	57.306	69.140	72.175	51'%
2015	120.890	3.937	12.477	47.167	59.699	61.191	50'6%
2016 (enero junio)	56.981	1.843	5.662	22.145	27.868	29.113	51%

Fuente: Elaboración propia a partir de “Estadística de autorizaciones de trabajo a extranjeros”. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

En los dos cuadros anteriores, destaca la influencia del proceso de normalización en el año 2005. De las 1.030.944 autorizaciones de trabajo concedidas ese año, 647.887 fueron autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta ajena y solo 1.153 autorizaciones iniciales por cuenta propia. El acceso, en el marco de ese proceso, a una autorización por parte de personas que se encontraban de manera irregular en España, se produjo fundamentalmente a través del empleo por cuenta ajena y de ciertos sectores y ramas de actividad: empleo doméstico con 195.395 autorizaciones iniciales, (esto explica el aumento con respecto al año 2004, del porcentaje de autorizaciones de trabajo concedidas a mujeres: del 38'7% al 42'9%), construcción con 129.153 autorizaciones iniciales, el sector agrario con 98.391 y hostelería con 67.530. No sería riguroso atribuir todas las autorizaciones iniciales por cuenta ajena al proceso de normalización, pero pasar de 149.581 concedidas en el año 2004 a 647.887 en el 2005, solo se explica por la celebración del proceso extraordinario. Por otra parte, es preciso tener en cuenta, para explicar lo sucedido en años posteriores, que, en el año 2005, Rumanía no era estado miembro de la Unión Europea; y de las 647.887 autorizaciones iniciales, 108.736 (el 16'7%) fueron para nacionales de Rumanía.

En el año 2006, de las 857.052 autorizaciones, 625.223 fueron primeras renovaciones de cuenta ajena, por lo tanto, renovaciones de las autorizaciones conseguidas en el proceso de normalización. El descenso en autorizaciones de trabajo concedidas en el año 2007, y dado el alto número de segundas renovaciones en el año 2008, solo puede ser atribuible a un desfase en el proceso de la segunda renovación de las autorizaciones concedidas en el proceso de normalización, pero también a que en mayo de 2006, se levantaron las restricciones a la libre circulación de trabajadores a los nacionales de Polonia, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania Malta, Chipre, Hungría, los países de la ampliación de la Unión de 2004. También se debe a otro elemento, válido para todos los años: todas aquellas personas que accedieron a autorizaciones permanentes o larga duración, o a la nacionalidad española, dejan de figurar en la estadística. En el año 2007, Rumanía se adhirió a la Unión Europea, pero se establecieron limitaciones a la libre circulación de trabajadores, que se extendieron hasta el año 2009. En el año 2007 se concedieron 57.316 autorizaciones a ciudadanos rumanos, 11.028 de ellas, autorizaciones de temporada o campaña; en el año 2008, 85.820 (36.135 de temporada o campaña). Sin embargo, en el año 2009, al levantarse las restricciones a la libre circulación, Rumanía y Bulgaria dejan de figurar en la estadística de autorizaciones de trabajo y también en ese momento, se hizo evidente la situación de crisis, no solo en el sector de la construcción, que pasó

de 141.777 autorizaciones concedidas en 2008 a 49.483 en 2009, sino también en el agrario y en el número total de autorizaciones iniciales de trabajo: en el caso de cuenta ajena, 26.709 y 496 por cuenta propia.

Otro dato de interés, es la evolución de las autorizaciones por arraigo o protección internacional. El más utilizado de los procedimientos de acceso a una autorización por circunstancias excepcionales, el arraigo social, requiere, como requisitos básicos para presentar la solicitud, tres años de estancia en España y contar con “un contrato de trabajo firmado por el empresario y el trabajador”; para quienes no pudieron acceder a una autorización en el proceso de normalización, este plazo se cumplía en el año 2008 y en el 2009; las 29.791 autorizaciones excepcionales concedidas en el año 2007, se incrementaron hasta las 65.048 en 2008 y 77.745 en el 2009. Nuevamente el trabajo doméstico, tuvo un peso particular en las ofertas de trabajo que permitieron el acceso a la autorización excepcional por arraigo social: 17.104 en el año 2008 y 22.642 en el año 2009.

La crisis y la situación de desempleo, tienen una repercusión directa en las autorizaciones de trabajo. La situación nacional de empleo es determinante en la mayoría de los procedimientos de concesión de autorizaciones de trabajo iniciales: en defecto de inclusión de una ocupación en el Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura trimestral, la contratación en el exterior solo es posible tras la gestión de una oferta en los servicios públicos de empleo. Si bien en el año 2005 el trabajo doméstico, fue la rama de actividad con más autorizaciones de trabajo (atribuible al proceso de normalización), es desde 2010 cuando, año a año, este sector supera con claridad la cifra de autorizaciones concedidas en el sector agrario y de construcción. Este hecho explica el aumento del porcentaje de autorizaciones concedidas a mujeres que, a partir del año 2012, superan el 50% del total de autorizaciones.

Desde el año 2013 se incluyen en la estadística de autorizaciones las concedidas al amparo de la Ley 14/2013 de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. Esta ley especial, no sometida, por tanto, a la Ley Orgánica 4/2000 de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, no se rige por el principio de la situación nacional de empleo, ni por el resto de requisitos aplicables al resto de procedimientos. El incremento de este tipo de autorizaciones ha sido notable, pasando de las 75 concedidas en el año 2013 a 4.402 solo en el primer semestre de 2016.

II.2. El empleo por cuenta ajena y por cuenta propia del colectivo de extranjeros en las Comunidades y Ciudades Autónomas

Los datos de afiliación de población extranjera a la Seguridad Social entre el año 2014 y 2015 sufrieron ligeras variaciones. Aumentó la afiliación general en 531.300 personas: 478.316 de nacionalidad española, 39.398 ciudadanos de la Unión Europea y 13.586 nacionales de terceros países. Este último dato, la diferencia del incremento de nacionales de la UE y de terceros países, es significativa, puesto que la afiliación de la población comunitaria supuso el

41'2% de la afiliación de nacionalidad extranjera. Igualmente, destacable es que entre los años 2014 y 2015, se mantuvo el porcentaje que representa la población extranjera afiliada respecto a la total en el Régimen General y aumenta en todos los demás, excepto en el Sistema Especial de Empleados de Hogar, donde la afiliación extranjera pasó del 49'6% al 47'4% del total de afiliados al dicho Sistema.

Tabla 3. Afiliación a la Seguridad Social 2014-2015

Media anual 2014	TOTAL AFILIADOS EN ALTA	AFILIADOS EXTRANJEROS COMUNITARIOS Y NO COMUNITARIOS	% QUE REPRESENTA LA AFILIACIÓN EXTRANJERA EN CADA REG. Y SISTEMA	% QUE REPRESENTA CADA REGIMEN O SISTEMA EN LA AFILIACIÓN TOTAL DE POBLACION EXTRANJERA
REGIMEN GENERAL	12.212.000	916.143	7'5%	58'9%
SISTEMA ESPECIAL AGRARIO	754.600	187.242	24'8%	12%
SISTEMA ESPECIAL EMPLEADOS DE HOGAR	427.700	212.481	49'6%	13'6%
R.E.AUTONOMOS	3.095.800	234.858	7'5%	15'1%
TOTAL	16.556.000	1.554.872	9'3%	
Media anual 2015	TOTAL AFILIADOS EN ALTA	AFILIADOS EXTRANJEROS COMUNITARIOS Y NO COMUNITARIOS	% QUE REPRESENTA LA AFILIACIÓN EXTRANJERA EN CADA REG. Y SISTEMA	% QUE REPRESENTA CADA REGIMEN O SISTEMA EN LA AFILIACIÓN TOTAL DE POBLACION EXTRANJERA
REGIMEN GENERAL	12.685.400	951.716	7'5%	59'1%
SISTEMA ESPECIAL AGRARIO	754.600	192.708	25'5%	11'9%
SISTEMA ESPECIAL EMPLEADOS DE HOGAR	429.800	204.126	47'4%	12'6%
R.E.AUTONOMOS	3.156.300	255.110	8%	15'8%
TOTAL	17.087.300	1.607.856	9'4%	

Fuente: Elaboración propia a partir de "Anuario de Estadísticas" años 2013 y 2014. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Omitido el Régimen especial del mar.

El incremento de la afiliación ha sido diferente en función de la nacionalidad y el género. Aumentó la afiliación de hombres y en menor medida la de las mujeres, con una excepción. La afiliación femenina, descendió, aunque sea levemente en el caso de las mujeres nacionales de terceros países, probablemente debido al descenso de afiliación de este colectivo en el sistema especial de empleados de hogar, y debido, con toda probabilidad, no sólo al incremento de las mujeres españolas de origen empleadas en este sector, sino al acceso a la nacionalidad española por residencia de trabajadoras del hogar que previamente constaban como extranjeras en las estadísticas.

Tabla 4. Variación afiliación a la Seguridad Social 2014-2015

Variación año 2014-2015	Afiliación total	Régimen Gral y carbón	Sistema especial agrario	Sistema especial empleados de hogar	Régimen especial autónomos	Mujeres total	Hombres total
TOTAL	+531.300	+469.200	0	+2.100	+60.500	229.100 +2'9%	302.300 +3'4%
Afiliados UE	+39.398	+27.167	+1.585	+1.686	+9.000	+16.782 +5'6%	+22.615 +6'9%
Afiliados no UE	+13.586	+8.406	+3.881	-10.041	+11.357	-7.160 -1'6%	+20.748 +4%

Fuente: Elaboración propia a partir de “Anuario de Estadísticas” años 2014 y 2015. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Omitido el Régimen especial del mar.

Si analizamos en qué regímenes y sistemas de la Seguridad Social se concentran mujeres y hombres afiliados, la diferencia entre la población general y la población de nacionalidad extranjera, es notable. La población extranjera tiene una sobre presentación en los dos sistemas especiales de la Seguridad Social, agrarios y empleados de hogar. En el primero de ellos, destaca el porcentaje de hombres extranjeros, y el porcentaje de mujeres en el segundo. Por otra parte, en cuanto al Régimen Especial de Autónomos hay una diferencia menor que la que existe en la afiliación al Régimen General, especialmente en el caso de las mujeres extranjeras (suponen el 12'7% del total de mujeres extranjeras afiliadas, mientras que, en la afiliación total al régimen especial, el porcentaje de mujeres es del 14%).

Tabla 5. Afiliación por Regímenes y Sistemas

Media anual 2015	Total afiliados	% Mujeres	% Hombres	Total afiliados extranjeros	% Mujeres	% Hombres
Régimen general y carbón	12.685.400	76'6%	72'1%	951.716	54'8%	62'8%
Sistema especial agrario	754.600	4%	4'7%	192.708	6'5%	16'5%
Sistema especial empleados de hogar	429.800	5'1%	0'2%	204.126	25'8%	1'6%
R.E. Autónomos	3.156.300	14%	22'2%	255.110	12'7%	18'5%
TOTAL	17.087.300	46'2%	53'4%	1.607.856	45'5%	54'4%

Fuente: Elaboración propia a partir de “Anuario de Estadísticas” años 2015. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Omitido el Régimen especial del mar.

La distribución de la población afiliada por comunidades y ciudades autónomas, es muy desigual, tanto por nacionalidad como por concentración en determinados regímenes. La población extranjera afiliada supone el 9'4% de la población afiliada total. Melilla presenta el porcentaje más alto con el 20%, Islas Baleares alcanza el 16'8%, seguida de Murcia (14'7%), Ceuta (12'4%), Cataluña (12'1%) y Madrid (11'8%). Pero la distribución de regímenes en cada caso es muy diferente. El 66'7% de los afiliados extranjeros de Islas Baleares, lo están al régimen general, y el 22'7% al Régimen Especial de Autónomos, un porcentaje que solo supera Canarias con el 23'8%. En el caso de Murcia el 52'2% de la afiliación extranjera se concentra en el Sistema Especial agrario, en Ceuta, el 44'5% de la población extranjera está afiliada al Sistema Especial de empleados de hogar y en Melilla, el 46'8% están afiliados al Régimen General y el 34'4% al sistema de empleados de hogar. El porcentaje más bajo de afiliación extranjera lo presenta Asturias con el 2'7%, 12.524 personas, de las que el 21% están afiliadas al Sistema Especial de Empleados de Hogar.

Tabla 6. Afiliación a la Seguridad Social por Comunidades y Ciudades Autónomas

Trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social 2015	% que representa la afiliación de extranjeros sobre el total de afiliación	TOTAL afiliados extranjeros	Reg. General y RE Minería del Carbón	Sistema Especial agrario	Sistema especial Empleados de hogar	Régimen Especial del mar	Régimen especial trabajadores autónomos
TOTAL	9'4%	1.607.856	951.716 59'1%	192.708 11'9%	204.126 12'69%	4.196 0'2%	255.110 15'8%
ANDALUCIA	7'1%	199.425	77.238 38'7%	70.263 35'2%	17.296 8'6%	366 0'1%	34.262 17'1%
ARAGON	11'2%	57.981	33.561 57'8%	9.307 16%	7.436 12'8%		7.677 13'2%
ASTURIAS,PRINCIPADO	2'7%	12.524	7.124 56'8%	303 2'4%	2.637 21%	181 1'4%	2.278 18'1%
BALEARS, ILLES	16'8%	73.147	48.838 66'7%	1.340 1'8%	6.129 8'3%	225 0'3%	16.615 22'7%
CANARIAS	11'2%	78.304	53.498 68'3%	2.206 2'8%	3.402 4'3%	506 0'6%	18.691 23'8%
CANTABRIA	4'8%	9.906	5.908 59'6%	205 2%	1.991 20%	119 1'2%	1.683 16'9%
CASTILLA Y LEON	5'3%	45.969	28.671 62'3%	4.849 10'5%	6.367 13'8%		6.083 13'2%
CASTILLA-LA MANCHA	8'2%	51.740	27.953 54%	12.486 24'1%	4.752 9'1%		6.549 12'6%
CATALUNYA	12'1%	368.476	258.037 70%	15.288 4'1%	37.484 10'1%	720 0'1%	56.947 15'4%
COMUNITAT VALENCIANA	10'5%	173.794	97.645 56'1%	24.191 13'9%	16.389 9'4%	359 0'2%	35.210 20'2%
EXTREMADURA	3'1%	11.847	4.501 37'9%	4.491 37'9%	996 8'4%		1.859 15'6%
GALICIA	3'1%	29.181	17.895 61'3%	1.107 3'7%	3.575 12'2%	1.231 4'2%	5.372 18'4%
MADRID, COMUNIDAD	11'8%	331.013	217.722 65'7%	1.001 0'3%	70.338 21'2%	52 0'01%	41.899 12'6%
MURCIA, REGION	14'7%	75.333	23.742 31'5%	39.368 52'2%	5.777 7'6%	114 0'1%	6.333 8'4%
NAVARRA, COMUNIDAD FORAL	7'9%	20.387	11.472 56'2%	2.540 12'4%	3.176 15'5%		3.199 15'6%

PAÍS VASCO	5'4%	49.000	27.617 56'3%	1.319 2'6%	11.995 24'4%	300 0'6%	7.769 15'8%
RIOJA,LA	10'9%	13.037	7.200 55'2%	2.443 18'7%	1.787 13'7%		1.607 12'3%
C.A. DE CEUTA	12'4%	2.568	1.113 43'3%		1.145 44'5%	21 0'8%	288 11'2%
C.A. DE MELILLA	20%	4.227	1.981 46'8%		1.455 34'4%	2 0'04%	788 18'6%

Fuente: Elaboración propia a partir de “Anuario de Estadísticas” años 2015. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Omitido el Régimen Especial del Mar

Relacionando la tasa de afiliación de mujeres extranjeras con los distintos regímenes, podemos señalar que aquellas Comunidades y Ciudades Autónomas donde la afiliación de mujeres extranjeras supera el 50%, este porcentaje está vinculado al peso de la afiliación extranjera en el Sistema Especial de Empleados de Hogar. Es el caso de Ceuta, donde la afiliación de mujeres representa el 54'4% de la afiliación de extranjeros, y en dicho Sistema Especial, el 44'5%. Similar situación se produce en Asturias y Cantabria, a pesar de que la afiliación extranjera solo representa en estas comunidades el 2'7% y el 4'8% respectivamente del total de la afiliación: las mujeres representan el 52'6% en Asturias y 50'6% en Cantabria de la afiliación extranjera y el Sistema Especial el 21% y el 20%. Murcia, con el porcentaje más bajo de mujeres sobre el total de población trabajadora extranjera, presenta, sin embargo, el más alto de afiliación al Sistema Especial Agrario, el 52'2%.

Tabla 7. Afiliación a la Seguridad Social por sexo

Trabajadores afiliados a la Seguridad Social 2015	TOTAL afiliados	% Mujeres	TOTAL afiliados extranjeros	%Mujeres
TOTAL	17.087350	46'2%	1.607.856	45'5%
ANDALUCIA	2.443.740	46'1%	199.425	44'7%
ARAGON	516.412	45'3%	57.981	44'7%
ASTURIAS,PRINCIPADO	347.160	47'6%	12.524	52'6%
BALEARS, ILLES	435.151	46'7%	73.147	45'3%
CANARIAS	697.022	46'5%	78.304	46'5%
CANTABRIA	202.729	46'8%	9.906	50'6%
CASTILLA Y LEON	863.577	44'7%	45.969	46%
CASTILLA-LA MANCHA	627.697	40'9%	51.740	39'9%
CATALUNYA	3.038.470	46'9%	368.476	43'1%
COMUNITAT VALENCIANA	1.650.630	45%	173.794	44%
EXTREMADURA	372.499	43'7%	11.847	43'2%
GALICIA	941.192	48'1%	29.181	43'6%
MADRID, COMUNIDAD	2.800.920	47'9%	331.013	43'6%
MURCIA,REGION	511.205	42'6%	75.333	34%
NAVARRA,COMUNIDAD FORAL	256.243	45'2%	20.387	42'9%
PAÍS VASCO	892.359	46'5%	49.000	48%

RIOJA,LA	118.607	46'1%	13.037	45'1%
C.A. DE CEUTA	20.660	47'2%	2.568	54'4%
C.A. DE MELILLA	21.063	49'2%	4.227	47'7%

Fuente: Elaboración propia a partir de “Anuario de Estadísticas” años 2015. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Omítido el Régimen especial del mar.

En cuanto a la evolución de la contratación, en el año 2014 se realizaron 2.766.690 contratos a extranjeros, que se incrementaron a 3.011.099 en el año 2015 (el 16'2% del total de la contratación), de ellos, 1.071.833 a mujeres (el 35'5%). De los contratos realizados a mujeres, 109.978 lo fueron en la sección de trabajo doméstico y 306.336 en hostelería. Del total de contratos a extranjeros, 314.630 eran contratos indefinidos (representando el 20'8% del total de contratación indefinida), y el 51'3% de todos los contratos lo fueron a jornada parcial. Si tomamos el total de contratos indefinidos registrados en el año 2015, el porcentaje de los que lo fueron a jornada parcial es del 45'2%. Hemos señalado el número de contratos en el trabajo doméstico, porque tienen influencia en el porcentaje de contratación indefinida de la población extranjera y en la contratación de mujeres. Según los datos del Servicio Público de Empleo Estatal en el informe “Estadística de contratos. Datos acumulados diciembre 2015”, de los 210.642 contratos como empleados domésticos, 98.972 fueron contratos indefinidos (el 46'9%). Teniendo en cuenta que en el año 2015 se realizaron 123.824 contratos de empleo doméstico a trabajadoras extranjeras fundamentalmente (109.978), es un factor que explica el alto porcentaje de contratación indefinida y también el hecho de que esta sea a tiempo parcial.

Tabla 8. Contratos registrados a trabajadores extranjeros

Contratos registrados de trabajadores extranjeros 2015	Total contratación extranjeros	Agrario	Industria	Construcción	Servicios
TOTAL	3.011.099	1.009.440	145.474	190.403	1.565.782
ANDALUCIA	488.966	307.503	7.244	17.405	156.814
ARAGON	124.418	50.137	10.441	7.762	56.078
ASTURIAS,PRINCIPADO	19.678	1.033	1.132	1.527	15.986
BALEARS, ILLES	113.105	2.803	2.579	15.701	92.022
CANARIAS	104.059	3.025	1.556	5.307	94.171
CANTABRIA	18.317	396	2.044	1.844	14.033
CASTILLA Y LEON	86.225	27.451	7.873	5.914	44.987
CASTILLA-LA MANCHA	164.876	101.157	7.437	7.675	48.607
CATALUNYA	534.693	68.191	46.349	40.393	379.760
COMUNITAT VALENCIANA	344.587	143.497	13.395	16.953	170.742
EXTREMADURA	51.958	40.951	645	999	9.363
GALICIA	45.067	4.581	3.721	3.945	32.820
MADRID, COMUNIDAD	370.503	2.041	14.463	47.291	306.708
MURCIA,REGION	370.073	310.003	5.092	5.142	49.836
NAVARRA,COMUNIDAD FORAL	39.942	8.099	8.586	2.303	20.954
PAIS VASCO	84.787	12.063	8.500	6.610	57.614
RIOJA,LA	43.184	26.301	4.077	1.902	10.904

C.A. DE CEUTA	1.491		68	790	1.897
C.A. DE MELILLA	2.415	201	188	616	1.410

Fuente: Elaboración propia a partir de “Anuario de Estadísticas” años 2015. Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Tabla 9. Contratos registrados (total y a trabajadores extranjeros) por sexo

Contratos registrados 2015	Total contratos	% contratos mujeres	Total contratos a extranjeros	% respecto al total contratos	% contratos a mujeres extranjeras
TOTAL	18.576.280	43'5%	3.011.122	16'2%	35'5%
ANDALUCIA	1.379.752	39'7%	488.966	35'4%	35'1%
ARAGON	507.981	44'1%	124.418	24'4%	35'8%
ASTURIAS, PRINCIPADO	316.067	49'6%	19.678	6'2%	50'8%
BALEARS, ILLES	447.612	46%	113.106	25'2%	42'7%
CANARIAS	707.077	47'9%	104.059	14'7%	47'7%
CANTABRIA	213.866	49'5%	18.317	8'5%	47'8%
CASTILLA Y LEON	817.836	47'6%	86.225	21'2%	44'6%
CASTILLA-LA MANCHA	775.161	37'1%	164.876	19'5%	29'7%
CATALUNYA	2.731.815	47'7%	534.693	19'5%	38'7%
COMUNITAT VALENCIANA	1.746.819	40'7%	344.587	19'7%	31'4%
EXTREMADURA	623.075	37%	51.964	8'3%	35'7%
GALICIA	877.834	47'1%	45.067	5'1%	42%
MADRID, COMUNIDAD	2.168.697	46'8%	370.512	17%	46'2%
MURCIA, REGION	863.364	31'3%	370.074	42'8%	17'5%
NAVARRA, COMUNIDAD FORAL	338.998	51'6%	39.942	11'7%	38'4%
PAIS VASCO	867.255	50%	84.787	9'7%	39'7%
RIOJA, LA	147.699	41'6%	43.185	29'2%	26'3%
C.A. DE CEUTA	16.565	47'9%	1.491	9%	26'3%
C.A. DE MELILLA	19.279	53'8%	2.755	14'2%	28'4%

Fuente: elaboración propia a partir de “Informe del mercado de trabajo estatal-Datos 2015” e “Informe del mercado de trabajo de los extranjeros. Estatal. Datos 2015”. Observatorio de las ocupaciones. Servicio Público de Empleo Estatal.⁶⁵

II.3.PARO

La evolución de la tasa de paro de la población nacional de terceros países, sigue una trayectoria lógica con la tendencia en contratación y autorizaciones de trabajo analizadas en puntos anteriores. La población extranjera fue la primera en la que aumentó la tasa de paro,

⁶⁵ Los datos de los cuadros de contratación por sectores y por sexo difieren. En el primero de los casos la fuente es el Anuario del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. En el segundo, el Observatorio de las Ocupaciones del SEPE

anunciando lo que estaba por venir. La tasa de paro tanto de los nacionales de la Unión Europea como de los extranjeros de terceros países, siempre ha sido superior a la de los trabajadores y trabajadoras de nacionalidad española. Pero las diferencias se incrementaron sustancialmente a partir del año 2008. En el caso de los trabajadores y trabajadoras no comunitarios, en los años 2012 y 2013 se alcanzaron los 14 puntos de diferencia; en el año 2015 se mantuvo por encima de los once puntos.

Entre los años 2006 y 2015 la tasa de paro de la nacionalidad española aumentó en 12'9 puntos, 15'6 para los ciudadanos de la Unión Europea, mientras que en el caso de los nacionales de terceros países, el incremento fue de 21'4 puntos.

Tabla 10. Tasa de paro por nacionalidad

TASA DE PARO	TOTAL	NAC. ESPAÑOLA	NAC. UNION EUROPEA	NAC. EXTRANERA NO UE	Hombres	Mujeres
2015	22'06	20'91	25'01	33'54	34'28	32'71
2014	24'44	23'03	29'62	37'39	39'01	35'60
2013	26'09	24'43	30'32	40'47	42'85	37'89
2012	24'79	22'97	30'30	38'61	41'67	35'14
2011	21'39	19'48	28'60	34'36	37'19	31'10
2010	19'86	18'08	26'65	31'39	34'82	27'43
2009	17'86	15'99	24'22	29'96	33'83	25'14
2008	11'25	10'17	16'01	18'04	18'77	17'12
2007	8'23	7'60	11'16	12'61	10'95	14'65
2006	8'45	7'98	9'39	12'08	9'58	15'20

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa. INE

Resulta de interés ver la diferencia entre la tasa de paro de mujeres y hombres no comunitarios. Entre los años 2006 y 2015, la tasa de paro de los hombres aumentó en 24'7 puntos frente a un incremento de 17'5 en el caso de las mujeres. Pero es preciso tener en cuenta que estas partían de un escenario en el año 2006 donde su tasa de paro superaba en cinco puntos a la de los hombres. Una diferencia que casi se mantuvo en los mismos términos en el año 2007. A partir de entonces, y hasta el año 2015 su tasa de paro fue menor. Pero las diferencias, máximas en el año 2009 con más de ocho puntos fueron reduciéndose año tras año. Esta evolución puede relacionarse fácilmente con el papel que ha desempeñado el trabajo doméstico en estos años, como sector refugio de las mujeres de nacionalidad extranjera y con el desplome del empleo, en general, pero en particular para los trabajadores extranjeros, en el sector de la construcción. Tomando los datos del Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el paro registrado de extranjeros, en el año 2006 había 25.419 parados registrados en el sector de la

construcción; en el año 2007, se incrementó hasta los 36.212, 79.578 en 2008 y 150.407 en el año 2009 y 155.917 en el 2010.

Pero, en el caso del descenso de la tasa de paro entre la población nacional de terceros países, es preciso tener en cuenta, la influencia que tiene en el mismo, el descenso de la población activa. En el año 2013, en el que se alcanzó la tasa de paro más alta, la población activa nacional de terceros países era de 2.019.300 personas y los parados 817.210; en el año 2014 la población activa había descendido en 248.400 personas situándose en 1.770.900 hombres y mujeres, y los parados en 155.071, (662.139) disminuyendo la tasa de paro en ese año a 37'39%. La pérdida de población activa, y la consiguiente bajada de la tasa de paro, está directamente relacionada con la pérdida de población nacional de terceros países residente en España; según la estadística de cifras de población del INE, entre el 1 de enero de 2013 y el 1 de enero de 2014, la población residente nacional de terceros países pasó de 3.012.033 personas a 2.685.966; un descenso de 326.067 personas.

III FORMACIÓN

No es posible determinar el grado de participación de nacionales de terceros países en las actuaciones dirigidas a reconocer, evaluar y acreditar las competencias profesionales adquiridas mediante la experiencia laboral o por vías no formales de formación (Real Decreto 1224/2009 de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral). Este sistema, que permite la participación de nacionales de terceros países en situación administrativa regular, podría ser una forma válida para obtener un reconocimiento a la formación o experiencia laboral adquirida en terceros países⁶⁶, o el trabajo o formación realizados en España. Sin embargo, no existen datos, ni generales ni desagregados por sexo y nacionalidad, de trabajadores y trabajadoras que participan en estas convocatorias y obtienen certificados de profesionalidad o acreditación de competencias.

Sin embargo, sí podemos tener datos de formación para el empleo por nacionalidad, a partir de la información proporcionada por la Fundación Estatal para la formación en el empleo, si bien esta se refiere exclusivamente a la formación siguiente:

- Formación bonificada: es la que realizan las empresas para sus trabajadores y que guarda relación con la actividad de la empresa y los permisos individuales de formación para que el personal pueda adquirir una titulación o acreditación oficial, una formación profesional o un certificado de profesionalidad y que puede no estar relacionada con la actividad de la empresa. Se financian a través de bonificaciones en las cuotas de Seguridad Social de las empresas.

⁶⁶ En el caso de la experiencia laboral, el requisito es justificar al menos 3 años con 2.000 horas trabajadas en los últimos diez años antes de la convocatoria. Si la unidad de competencia es del nivel 1, se requieren 2 años de experiencia laboral con 1.200 horas de trabajo. Por lo que respecta a la formación, es preciso justificar 300 horas en los 10 años anteriores a la convocatoria, 200 horas en el caso de las unidades de competencia del nivel 1.

- Formación subvencionada: son planes de formación dirigidos a personal ocupado y acciones formativas dirigidas prioritariamente a personas desempleadas. Los datos de la Fundación se refieren a los planes dirigidos preferentemente a los ocupados
- Programas específicos (menores de 30 años ocupados o desempleados)

Para analizar los datos, es preciso tener en cuenta que se considera participante a cada trabajador que realiza una actividad formativa. Por lo tanto, un trabajador da lugar a tantos participantes como acciones formativas haya realizado.

Tabla 11. Participantes programas de formación (bonificada, subvencionada y programas específicos) por nacionalidad y sexo.

	Formación bonificada	Formación subvencionada	Programas específicos	TOTAL PARTICIPANTES
Total participantes	3.576.748	168.830	11.554	3.757.132
Mujeres	1.566.401	79.342	4.928	1.650.671
Hombres	2.020.347	89.488	6.626	2.106.461
Total participantes extranjeros	188.395	8.011	831	197.237
Mujeres	74.777	3.067	392	78.236
Hombres	113.618	4.944	439	119.001

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Fundación Estatal para la formación en el empleo. Datos 2015.

Con estos datos podemos hallar la tasa de cobertura general y de los extranjeros, para la formación bonificada: participantes y población asalariada del sector privado⁶⁷. En el año 2015 la tasa de cobertura total participantes, fue del 31'8% que desciende al 12'8% en el caso de los trabajadores extranjeros. Por otra parte, en el caso de la tasa de cobertura en los Planes de formación⁶⁸, la total es del 0'7%, el 0'2% en el caso de la población extranjera.

La diferencia entre las tasas de cobertura total y la correspondiente a la población trabajadora extranjera en este tipo de formación, ha de ponerse en relación con los empleos desempeñados por el colectivo de extranjeros; en el primero de los casos es una formación dependiente de las empresas, quedando fuera por tanto, entre otros sectores, el trabajo doméstico, lo que explica igualmente la diferencia entre mujeres y hombres. Por otra parte, según el informe anual 2015 “Formación en las empresas de la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, en el caso de la formación bonificada, *la presencia de los extranjeros se intensifica según*

⁶⁷ Los informes anuales de la Fundación Estatal para la formación en el empleo toman los datos de población asalariada de la Encuesta de Población Activa del segundo trimestre del año analizado.

⁶⁸ La tasa de cobertura es la relación entre participantes y población activa (ocupada y parada)

se desciende en la escala ocupacional. El 51'6% de los extranjeros son trabajadores con un nivel bajo de cualificación frente al 29'9% de los participantes nacionales.

En cualquiera de los casos, la ausencia de datos en otras posibilidades de formación, es un obstáculo para obtener una panorámica exacta del grado de participación de la población extranjera nacional de terceros países en los distintos sistemas de formación ligados al empleo o el desempleo.

Por otra parte, queremos destacar las dificultades de la población extranjera para acceder al reconocimiento de experiencias profesionales adquiridas por experiencia laboral (Real Decreto 1224/2009 de 17 de julio) y a la formación de los certificados de profesionalidad (Real Decreto 34/2008). La dificultad no afecta exclusivamente a la población de nacionalidad extranjera, dado que son las Comunidades Autónomas las responsables de convocar estos procedimientos. Añadido al escaso número de procedimientos que se convocan, con repercusiones para toda la población trabajadora que podría beneficiarse de los mismos, en el caso de la población extranjera se añade la dificultad de homologación o convalidación de títulos del país de origen, o la de quienes no pueden ni siquiera acreditar estas titulaciones (por la situación de sus países, como puede ocurrir en el caso de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional); para este colectivo que se reconociera la experiencia laboral en España o accede a un certificado de profesionalidad es la única posibilidad de acreditar su formación.

IV. SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y REFUGIADOS.

Parte esencial del proceso de integración social de las personas solicitantes de Protección Internacional (en adelante “solicitantes de P.I.”) y refugiadas es el acceso a un puesto de trabajo que les permita llevar una vida digna. Sin embargo, la inmensa mayoría de ellos, a pesar de que en la actualidad muchos cuentan con una buena formación y una trayectoria en puestos de responsabilidad, suelen encontrar trabajo sólo en empleos caracterizados por la temporalidad y los bajos salarios.

El análisis de la inserción laboral de los solicitantes y beneficiarios de P.I. exige examinar previamente las dificultades que tiene cualquier colectivo en situación o riesgo de vulnerabilidad o exclusión social, y tomar en consideración los problemas y las trabas específicas con que tropiezan los refugiados y, más aún, los solicitantes de P.I. Como se ha tratado en el punto anterior, una de las consecuencias de la crisis ha sido el aumento de la pobreza y la desigualdad, con un impacto considerable en los colectivos vulnerables.

Los indicadores que generan o agravan la exclusión social son: una renta baja, dificultades para acceder a un puesto de trabajo estable, una educación y una formación insuficientes, problemas de acceso a una vivienda digna, problemas de salud, conflictos en los ámbitos social y familiar, problemas judiciales, escasas posibilidades de desarrollo personal, baja autoestima, mal uso del tiempo de ocio, problemas para el acceso o el aprendizaje de las nuevas tecnologías y, en el caso de las personas refugiadas y solicitantes de P.I., la falta de conocimiento por parte de la sociedad, en general, de las dificultades específicas a las que se enfrentan.

La inserción laboral está vinculada a la inclusión social, hasta el punto de que es habitual el uso del concepto “inserción socio-laboral”. Será muy difícil para un refugiado/a o solicitante de P.I.

lograr y mantener un puesto de trabajo si no ha obtenido antes una situación social estable y adecuada. Por tanto, el trayecto hacia el objetivo final de la integración en la sociedad española, concebida como el derecho de cualquier persona a participar en la vida social y en el intercambio económico en igualdad de condiciones que el resto de la ciudadanía, pasa de manera inexorable por la inserción socio-laboral. Por ello es imprescindible la comprensión previa de la vulnerabilidad de este colectivo y de los factores que pueden generar su exclusión.

IV.1. Las dificultades de las personas refugiadas y solicitantes de Protección Internacional (en adelante P.I.).

Además de las anteriores consideraciones generales, los solicitantes y beneficiarios/as de protección internacional tienen otras dificultades ligadas a su especificidad:

- Aquellos que tiene un grado de formación, educación y experiencia laboral elevado, en general, sólo logran empleos de baja cualificación, muy por debajo de sus posibilidades reales.
- Los lentos procesos de homologación de los títulos universitarios o los obstáculos para acceder al reconocimiento de las competencias laborales adquiridas en origen, dificultan su inserción laboral y retrasan varios años sus posibilidades de optar a un puesto de trabajo acorde a su formación y expectativas.
- Las personas solicitantes de P.I., no pueden trabajar hasta seis meses después de la admisión a trámite de su solicitud y, si la resolución final sobre la concesión del estatuto es desfavorable (como les sucede en la mayoría de los casos: según Eurostat, en 2015 se presentaron 14.780 solicitudes de asilo en España; ese mismo año se resolvieron favorablemente 1.020) todo el esfuerzo que hayan podido hacer de formación, adaptación, búsqueda y mantenimiento de un trabajo habrá sido inútil, ya que debería abandonar España en el plazo de quince días o estar dispuesto a vivir en una situación administrativa irregular.
- La participación y el aprovechamiento de cursos de formación, presenta, en numerosas ocasiones, obstáculos. Es necesaria la aprobación de ayudas para transporte y becas-salarios que les permitan dedicarse de lleno a su objetivo, pues su subsistencia y la de sus familias dependen del dinero que puedan lograr cada día.
- La situación de las mujeres solicitantes de P.I. y las refugiadas es aún más complicada pues, además de todas estas dificultades, deben superar otras, como la atención en solitario a los hijos/as, su grado educativo habitualmente más bajo y a la doble condición de mujer y extranjera y lo que esto supone en el mercado de trabajo.
- En el caso de algunas nacionalidades, se añade la dificultad del desconocimiento del idioma.

Cuanto menos tiempo lleva el refugiado en nuestro país, más vulnerable es: desconoce las reglas del mercado laboral, carece de un título homologado, o experiencia reconocida y en la mayoría de los casos no ha podido realizar cursos de formación profesional ocupacional o reciclaje que le puedan ayudar.

Los sectores en que trabajan la inmensa mayoría de las personas extranjeras (el mercado de trabajo no suele distinguir entre refugiado e inmigrante) son la industria, la construcción, los servicios, la hostelería, el comercio, los servicios de proximidad, el servicio doméstico..., en puestos

que se caracterizan por los salarios bajos, la temporalidad y la baja cualificación profesional exigida, sin apenas expectativas de ascenso social.

Existe un consenso en el análisis sociológico acerca de que uno de los colectivos con más riesgo de pobreza y exclusión social es el de las personas extranjeras (inmigrantes y refugiados) junto con el de los jóvenes y las familias monoparentales. Si se parte de la consideración de que la integración social pasa en primer lugar por el empleo, es preciso establecer estrategias de integración laboral y de mejora del empleo de este colectivo de trabajadores/as, a través de los itinerarios de inserción individualizados. Si se analizan las causas de su situación, observamos que se produce un condicionamiento por un conjunto de variables internas (habilidades sociales, la cualificación profesional...) o externas (la cultura, la religión, el idioma, las normas sociales de comportamiento, los prejuicios y los estereotipos...) que dificultan el acceso a los puestos de trabajo ofertados por las empresas.

Muchas de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional que llegan a España han estado relacionadas con las esferas políticas, culturales, educativas o de la vida social de su país, con alta formación, aunque hay muchas otras personas que no han tenido la posibilidad de alcanzar unos mínimos aceptables de cultura, y que han trabajado en sectores de baja cualificación desde edades muy tempranas. Entre estos dos extremos se mueve también un amplio número de personas refugiadas que tienen una formación secundaria o una formación profesional y que, pese a haber sido impartida bajo otros parámetros, les ofrece una base formativa para iniciarse en cualquier otro propósito de preparación profesional.

Entre los factores que dificultan la inserción laboral de las personas refugiadas se encuentran: el desconocimiento del idioma, la ignorancia de los mecanismos de búsqueda de empleo y de los procesos de selección, la existencia de cargas personales o familiares, la escasa o nula formación profesional, la falta de adaptación a la tecnología usada y a los perfiles profesionales demandados, la carencia de una vivienda estable, la ausencia o la insuficiencia de unos ingresos estables, el desconocimiento de sus obligaciones y derechos, de la legislación y de la estructura del mercado laboral, la carencia de recursos económicos... Y comparten con el colectivo de inmigrantes, la dificultad en el acceso o permanencia en un empleo y, en su caso, la discriminación.

IV.2 Inserción socio-laboral integral e individualizada

En el actual Sistema de Asilo Español, los itinerarios de inserción sociolaboral son una herramienta válida y complementaria a las políticas y medidas que las Administraciones Públicas deben estar obligadas a poner en marcha,

Estos itinerarios se definen como el conjunto de actividades secuenciadas que solicitantes y beneficiarios de P.I. deben recorrer a fin de obtener recursos para gestionar con autonomía su propio proceso de inclusión socio laboral. También, desde otra perspectiva, más concreta, como un enfoque de la orientación socio-laboral centrado en la persona que permite construir un proceso con carácter pedagógico y encaminado a un cambio de una situación actual a otra deseada. Desde esta perspectiva, los itinerarios son especialmente útiles y adecuados para las personas en situación de vulnerabilidad y exclusión, en este caso también de los refugiados.

Para ello, se deben utilizar recursos que permiten lograr estos objetivos a través de la formación ocupacional, el aprendizaje del idioma español (si lo desconocen), las habilidades sociales y la orientación integral en todas las fases del itinerario de inserción laboral personalizado. El objetivo es que conozcan el entorno en que se va a desarrollar su vida laboral y tengan la posibilidad de acceder a la mejora de la misma en condiciones de igualdad con el resto de personas trabajadoras

Entre los objetivos específicos de la inserción socio laboral integral, destacan:

- Que las personas solicitantes y beneficiarias de P.I., realicen acciones formativas,
- Que adquieran las competencias y la cualificación profesional necesarias para su incorporación a un puesto de trabajo;
- Que conozcan la realidad del funcionamiento del mercado de trabajo y su regulación básica;
- Que se analicen, en su caso, las barreras culturales que suscitan el fracaso en la permanencia en sus puestos de trabajo;
- Que se favorezca la relación entre los trabajadores y los empleadores mediante la intermediación laboral;
- Que se pongan en marcha, no solo proyectos, sino políticas y medidas por parte de las Administraciones Públicas, que faciliten itinerarios de inserción laboral

Así, los itinerarios de inserción permiten definir un plan que incluye pre-formación, orientación, atención individualizada etc..., una metodología que favorece iniciar un proceso con el refugiado que fomente y desarrolle sus capacidades. En este sentido, el proceso de inserción laboral conllevará la realización de acciones según las necesidades individuales del refugiado que inicie dicho proceso⁶⁹.

⁶⁹ Por ejemplo: Parámetros que enmarcan los itinerarios de inserción socio-laboral de CEAR con las personas solicitantes de protección internacional y refugiadas en su proceso de inclusión en el mercado laboral español:

-1º los solicitantes y beneficiarios de P.I. que participan en los itinerarios, son atendidos mediante tutorías o entrevistas personales, donde se elaboran de manera conjunta planes personales de empleo, y en los que se programan las acciones que realizarán en un proceso de búsqueda activa de empleo: currículum, auto-candidatura, *mailing* etc... estudiando la mejor salida profesional (cuenta ajena, autoempleo...).

-2º elaboración de un diagnóstico de la situación de cada persona y de sus necesidades tanto formativas, como de sus capacidades para incorporarse al mercado laboral.

-3º pre-formación laboral: acciones necesarias para que las personas adquieran las habilidades sociales, aprendan el idioma y conozcan las técnicas para encontrar empleo de manera autónoma.

4º orientación socio-laboral mediante tutorías individualizadas de seguimiento de la planificación propuesta por los técnicos.

El desarrollo de las actuaciones deberá asumir que la construcción de **itinerarios personalizados** se enmarca en un proceso que debe permitir afrontar de manera efectiva los posibles problemas que puedan aparecer. Tener en cuenta el perfil de la persona permite trabajar con eficacia al contextualizar la realidad, ya que así se evidencian los aspectos que han motivado la intervención. Las tutorías o entrevistas individualizadas son un elemento fundamental para secuenciar, organizar y priorizar a lo largo del proceso, unificando los recursos.

Un **enfoque de intervención integrador** será el marco en el que encuadrar la detección, el diagnóstico y la intervención y esto obligará a contemplar a la persona en su totalidad, lo que a su vez debe conllevar un trabajo en equipos interprofesionales y multidisciplinares y de atención según diferentes niveles no estancos: servicios sociales, asistencia jurídica, etc... Sin estar cubiertas estas necesidades difícilmente se puede trabajar la integración social a través del empleo.

IV.3. Formación: Acceso a los distintos niveles de formación para el empleo y autoempleo en las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional.

La formación y la capacitación profesional son las mejores herramientas para favorecer la inserción laboral de los solicitantes y beneficiarios de protección internacional y por ello, en este epígrafe pretendemos analizar tanto los tópicos y obstáculos con que se encuentran, como las buenas prácticas desarrolladas y su posible evolución futura.

La inmensa mayoría de los solicitantes y beneficiarios de P.I. suelen encontrar trabajo, al igual que los migrantes económicos, en sectores y dentro de estos, en empleos que requieren menos cualificación profesional, exigen un mayor esfuerzo físico y ofrecen un salario más reducido. Empleos, por tanto caracterizados por la temporalidad y los bajos salarios en sectores como la construcción, los servicios, la agricultura, el servicio doméstico y el peonaje en el sector industrial.

De este modo, la sociedad española y el mercado de trabajo, no pueden beneficiarse de la formación y la experiencia profesional y vital de los solicitantes y beneficiarios de P.I. y también de los migrantes económicos, generando en ellos sentimientos de frustración. Si consideramos que el trabajo es uno de los ejes de la vida de cualquier persona y que es parte esencial en su crecimiento como ser humano, esta ausencia de igualdad de oportunidades por diferentes causas, tiene serias consecuencias en personas que, en el caso de los solicitantes de P.I. y refugiados, además, han sido víctimas de violaciones de los derechos humanos.

-5º intermediación en el mercado de trabajo: CEAR trabaja en la intermediación con el mundo empresarial, la prospección del mercado, la toma de contacto con nuevas empresas o empleadores, gracias a lo que se abren nuevos sectores de inserción, se reciben nuevas ofertas de empleo y se seleccionan a los refugiados con el perfil más ajustado a las mismas.

Cuando se habla sobre la formación y la capacitación de los/as trabajadores/as extranjeros/as, y sobre todo de las personas solicitantes y beneficiarias de P.I., la sociedad puede actuar a partir de ideas preconcebidas, como pensar que estas personas no han podido recibir educación de calidad en sus países, presuponer que, a pesar de la formación que puedan adquirir aquí, no podrán adaptarse al mercado laboral español o no reconocer su capacidad de aprendizaje y creer que sólo son pueden desempeñar trabajos poco cualificados y que por tanto la formación debe ir dirigida a este tipo de empleos⁷⁰. Por tanto, a pesar de contar con un adecuado grado de formación o haber desempeñado trabajos altamente cualificados, estas personas deben emprender un periodo de reciclaje profesional para adaptarse al mercado laboral español.

En el caso de las acciones formativas dentro de los itinerarios de inserción socio-laboral que estamos utilizando como ejemplo se puede distinguir entre talleres y/o Formación Pre-laboral, y Formación Ocupacional o Profesional. La primera responde a la adquisición de habilidades de carácter transversal para el empleo, tales como motivación, talleres de derechos y deberes, contextualización, mantenimiento del empleo, entre otros. En el caso de la preformación en habilidades sociales, el objetivo general es que el colectivo solicitante y beneficiario de P.I. mejore sus posibilidades de acceso al mercado laboral, alcance seguridad y autonomía, conozca qué tipos de comunicación existen, practique la escucha activa, desarrolle actitudes de cooperación, trabaje en equipo, organice espacios y tiempos, domine las técnicas de búsqueda de empleo, redacte una carta de presentación, averigüe las empresas en que pueda existir demanda laboral próxima a sus intereses, conozca los canales más significativos e importantes de búsqueda de empleo, redacte su currículu, sepa afrontar una entrevista de selección de personal (ya sea individual o colectiva) e identifique la oferta formativa existente adaptada a su trayectoria profesional.

La segunda modalidad formativa, es decir, la formación ocupacional o profesional, se identifica con cursos formativos de determinadas familias profesionales que instruyen en un oficio concreto. El perfil de las personas solicitantes de P.I. no es ni mucho menos homogéneo, pero tal y como hemos señalado anteriormente, hay un alto porcentaje de personas que posee estudios secundarios y universitarios en su país de origen y, a consecuencia de ello, una de las primeras demandas de las personas participantes en los itinerarios individualizados de inserción es la homologación de títulos.

Cuando la persona posee información del proceso de homologación o de equivalencia de títulos universitarios extranjeros, u otros niveles educativos, normalmente se produce un reajuste de expectativas laborales. En este punto entra en juego la formación ocupacional como herramienta facilitadora de inserción socio-laboral. Decimos herramienta facilitadora, porque consideramos que gracias a la formación se consigue una capacitación profesional, tanto a nivel teórico como práctico. Se adquieren destrezas, actitudes y habilidades para desempeñar un puesto de trabajo.

La elección de la acción formativa genera dudas en muchas de las personas participantes al debatirse si sería recomendable reciclarse profesionalmente, acorde a la formación y profesión en

⁷⁰ En la bolsa de empleo de CEAR hay solicitantes y beneficiarios de P.I. que han trabajado como periodistas, doctores, empresarios, topógrafos, profesores universitarios, ingenieros, farmacéuticos, altos funcionarios, soldadores, comerciantes, fontaneros o encofradores

país de origen, o cambiar totalmente de sector o actividad, generando nuevas oportunidades de empleo acordes a la demanda del mercado laboral.

El proceso formativo de estas personas podría definirse en los siguientes criterios esenciales:

- La situación del mercado laboral y los sectores en que hay ofertas de empleo
- Las capacidades, la experiencia previa y la formación en el país de origen. Siempre que sea posible y que el mercado laboral lo demande, sería deseable la formación dentro del sector en que las personas solicitantes y beneficiarias de P.I. ya tienen experiencia.

En muchas ocasiones no se requiere más que una adecuación de su perfil a la nueva realidad, y es aconsejable realizar una labor de formación debido a una titulación que le requerirán o bien para adaptar sus capacidades a las que necesitará aquí. No obstante, cuando esto sea imposible, como sucede a menudo, el trabajador deberá formarse para realizar una actividad nueva.

- La validez de la formación. La capacitación que lograrán estas personas deben reportarles un mayor abanico de posibilidades de inserción y un cauce para acceder a puestos de trabajo adecuados a su experiencia profesional o formación previas o adquirir nuevas capacidades.

Las personas solicitantes y beneficiarias de P.I. se encuentran con un conjunto de problemas comunes al resto de las personas extranjeras, y otros que les afectan sólo a ellos:

- Una persona extranjera con autorización para residir en España no puede acceder, según las prácticas de los distintos servicios de empleo, a la formación ocupacional de los servicios públicos de empleo. Los solicitantes de P.I. tampoco pueden acceder al sistema de garantía juvenil. En especial esto afecta sobre todo a los/as solicitantes de P.I. que carecen de autorización para trabajar (es decir, durante los seis primeros meses desde su solicitud de asilo), a pesar de que existe una normativa anterior a la transferencia de las competencias de empleo y formación a las autonomías, que facilita el acceso de los solicitantes a dichos cursos. De este modo, son asimilados al resto de la ciudadanía extranjera

- Inferioridad de condiciones en el ingreso a los talleres de empleo, ya que el predominio de las pruebas escritas complica la llegada de africanos, asiáticos y ciudadanos del este europeo a estas interesantes iniciativas para el empleo.

Una de las fórmulas para solventar de algún modo estas dificultades es la formación en prácticas.⁷¹ Por otro lado, y como otra fórmula para sortear las dificultades anteriormente nombradas, existen

⁷¹ En el caso de CEAR esta fórmula se materializa en un convenio de colaboración tripartito entre: la personas en situación de formación, la empresa y CEAR. En ocasiones, este convenio deriva de un periodo de formación teórico-práctico previo y en otras se produce a raíz de una formación directa en el puesto de

programas específicos de apoyo a la formación de las personas solicitantes y beneficiarias de P.I., financiados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y cofinanciados por el Fondo Social Europeo, para poder dar respuesta a la demanda de formación del colectivo, tan importante durante los primeros seis meses desde que su solicitud de P.I. ha sido admitida a trámite, lo que permite que se mantengan socialmente activos durante sus primeros meses en España, y en el caso de la formación en prácticas, que el alumno cuente con ayudas para el transporte, el vestuario laboral y su manutención mientras asista en prácticas a la formación y está cubierto en todo momento por el pertinente seguro privado.

IV.4. Mujeres: Situación socio-laboral de las mujeres solicitantes y beneficiarias de protección internacional

También hay que destacar el papel de las mujeres refugiadas en todos estos procesos. A excepción de los casos procedentes de algunos países donde la igualdad entre mujeres y hombres está más desarrollada, la mayor parte de ellas han tenido pocas oportunidades en sus países de origen por su condición femenina, y cuando llegan a España, en muchos casos solas o con responsabilidades familiares, sienten la necesidad de incorporarse al mundo laboral de forma inmediata para poder afrontar su nueva vida.

Las mujeres, en general, tienen más dificultades para acceder al mercado laboral y mantener su ocupación, así como para lograr las mismas condiciones salariales que los hombres.

trabajo. En los casos de aquellas personas que finalmente no logran algún tipo de protección internacional, la formación mediante prácticas en una empresa ha sido esencial para posteriormente regularizar su situación con la obtención de una autorización de residencia y trabajo. A través de la realización de itinerarios de inserción laboral directamente con empresas, con el recurso a la formación en prácticas y el trabajo de mediación con las mismas se han logrado muchos de los compromisos de contratación que han permitido a estas personas solicitar la autorización de residencia y trabajo y, reanudar su proceso de inserción laboral tras la denegación del estatuto de refugiado/a. El documento que se utiliza para materializar este instrumento básicamente es el convenio de colaboración donde se debe de plasmar los derechos de la persona que realiza esas prácticas, llamémoslo PRÁCTICUM, para que quede bien definido que estamos en un periodo de formación práctica en un entorno laboral, donde los/as alumnos/as realizan las funciones en relación a los objetivos formativos. Limitando el tiempo diario de permanencia en la empresa e incluso limitando su horizonte temporal a una cantidad de días muy determinados. La línea que pudiera dividir en ocasiones las funciones de un *Prácticum* o una persona vinculada con contrato laboral puede resultar muy fina. Por ello, es la cantidad de tiempo invertido por el alumno y por supuesto, su *tutorización* por la persona responsable de la empresa con emisión de un informe lo que nos hace velar por la adecuación del instrumento a sus fines. Y no se corra el riesgo de que las personas en formación se utilicen como mano de obra gratuita, con el objetivo de cubrir vacantes que los/as empleadores/as o empresarios/as pudieran tener. Evitándose así la contratación de nuevo personal. De tal forma que insistimos para que el/la alumno/a tenga pleno conocimiento de sus derechos y deberes durante el periodo de formación en empresa. Y sobre todo para conocer el funcionamiento empresarial actual y sus peculiaridades. Se le informa de que cualquier incidente está cubierto por un seguro que le respalda. Por otro lado y siempre paralelamente, se realiza una selección de aquellas empresas que consideremos aptas para acoger a nuestros *Prácticums*. Se valora las instalaciones de los centros de trabajo como también se tienen en cuenta la habilidad de enseñanza de los/as tutores/as en las empresas.

Los principales obstáculos se derivan de las dificultades para conciliar la vida familiar, personal y laboral, ya que las políticas de igualdad de oportunidades desarrolladas hasta el momento son insuficientes y en algunos casos han supuesto incluso un empeoramiento de las condiciones laborales a consecuencia de la reducción de la jornada. Además, la tasa de desempleo femenino es más elevada que la masculina, por lo que hay más trabajadoras que aceptan empleos por debajo de su cualificación profesional y son pocas las que, pese a sus méritos y su formación, logran alcanzar puestos de responsabilidad.

Ante este contexto, cada vez son más las mujeres que deciden crear su propia empresa para adaptarse a sus necesidades y convertirse en empleadoras. En el caso de las solicitantes y beneficiarias de protección internacional es frecuente que mujeres con alta cualificación en su país, amplia experiencia laboral, gran motivación para trabajar y aptitudes para afrontar nuevos desafíos, al llegar a España ocupen puestos de trabajo inferiores a su capacitación, con salarios más bajos y poco reconocidos socialmente. Las causas estriban en la falta de reconocimiento de sus títulos universitarios, los prejuicios socialmente extendidos, la dificultad para acceder a la formación y los problemas para obtener la regularización una vez que, como les sucede a gran parte de las solicitantes de P.I., les deniegan esta.

La homologación de los títulos universitarios es una tarea compleja y sinuosa, y que pocas veces concluye con una respuesta completamente afirmativa del Ministerio de Educación. Mientras se resuelve, muchas solicitantes y beneficiarias de P.I. aprovechan para ampliar su preparación. En otros supuestos muchas mujeres ven en la formación ocupacional una posibilidad de obtener una acreditación formal del oficio que desarrolló en su país. Entre los cursos más demandados por las solicitantes y las beneficiarias de protección internacional, están los relacionados con la peluquería y la estética, aquellos relacionados con la hostelería, así como con las tareas administrativas en las empresas.

Una iniciativa interesante en el proceso de inserción individualizado, son los talleres de género y empoderamiento para el empleo, que refuerzan el papel de las mujeres, su inserción en sectores de los que tradicionalmente han estado excluidas, así como la delimitación y la denuncia de conductas machistas. Es recomendable que también los hombres participen en estos para fomentar la corresponsabilidad en las tareas domésticas y las responsabilidades familiares y de la dificultad que conlleva compaginar la vida familiar y la laboral⁷².

En este marco, la perspectiva de género es una herramienta que aplicada al mundo del empleo permite conocer los obstáculos a esa participación equilibrada de hombres y mujeres, con

⁷² CEAR está intentando implementar en las empresas colaboradoras una perspectiva de género e igualdad de oportunidades, en la que se prioriza a las mujeres solicitantes y beneficiarias de P.I. en el trazado de itinerarios individualizados para la inserción, y se incorpora en los itinerarios esta perspectiva, definida como “la consideración sistemática de las diferencias entre las condiciones, situaciones y necesidades de los hombres y de las mujeres en el conjunto de las políticas y acciones y la estrategia para lograr la aplicación transversal de la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos posibles desde un enfoque global.

lo que se evidencian los orígenes y las consecuencias de las desigualdades y las discriminaciones, en su caso, en la sociedad y en el mercado laboral sobre las que se debe intervenir para conseguir la igualdad de oportunidades. Es decir, al incorporar esta perspectiva a un itinerario no se trata de realizar a su término un mero recuento de refugiadas y solicitantes de P.I. participantes, sino algo mucho más presente a lo largo de todo el proceso de implantación de itinerarios, esto es, medidas específicas o formas de acción positiva que pretenden superar los obstáculos específicos para la participación de las mujeres.

Ejemplos de esto que podemos citar en la fase preparatoria de los itinerarios son: tener en cuenta esta perspectiva en la recogida de información cuantitativa y cualitativa, en los diagnósticos para la empleabilidad y en el diseño de acciones formativas en profesiones sub-representadas; convenios o acuerdos con empresas (de prácticas o de contratación) que apuesten por la igualdad de sexos tanto en el acceso como en las condiciones laborales; en el trabajo técnico contemplar de forma diferente las necesidades, barreras internas y externas y potencialidades de las personas refugiadas ante el mercado laboral al diseñar los itinerarios, prestando atención a la doble o triple discriminación que podrían sufrir las solicitantes y beneficiarias de P.I. (por mujer, por extranjeras, por etnia...); diseño de acciones específicas y complementarias dirigidas sólo a mujeres; contribuir, mediante el asesoramiento a facilitar la asunción de responsabilidades familiares por parte de los hombres; que los técnicos/as de empleo tengan siempre presente esta visión en su trabajo (cuántas personas han participado, cambios cualitativos de mentalidades, hacia qué temas...); e incorporación a las fichas de seguimiento, de todos los datos de las personas refugiadas, considerados como indicadores de género para poder realizar un análisis comparativo.

V. DISCRIMINACION, RACISMO, ISLAMOFobia ¿QUE HA PASADO EN EL 2015?

Tabla 12. Racismo, inmigración y refugio en el Barómetro del CIS

Ppal. problema que existe en España	JULIO 2013	JULIO 2014	JULIO 2015	SEPTIEMBRE 2015	JULIO 2016	SEPTIEMBRE 2016
Racismo			0'1	0'2	0'1	0'2
Inmigración	2'6	2'8	2'9	7'7	2'9	3
Refugio					0'1	0'2

Fuente: Elaboración propia a partir del Barómetro del CIS

En el cuadro anterior, se incluyen los resultados de las respuestas a la pregunta “¿Cuál es a su juicio, el principal problema que existe actualmente en España? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero?”. Los resultados, con respecto a lo que se señala en el cuadro anterior, cambian cuando la pregunta es ¿Y cuál es el problema que más le afecta personalmente?”. Si en septiembre de 2016 la inmigración alcanzaba el 7'7 en la pregunta general sobre los problemas del país, como problema que más afecta personalmente, baja al 2'5. En el caso del racismo, sin embargo, o bien se mantiene en el mismo número o sin embargo, decrece. Hay que tener en cuenta que la encuesta para la elaboración del barómetro solo se realiza a personas con nacionalidad española (sea esta

única o doble nacionalidad), lo que evidentemente, limita las conclusiones que pueden extraerse, especialmente en el caso del racismo.

Obviamente el racismo, la inmigración y las personas refugiadas (estos últimos se incorporan a las respuestas a partir de octubre de 2015), están muy lejos de las principales preocupaciones de la población encuestada (en septiembre de 2016, el paro alcanzaba el 78'6). Pero resulta muy interesante, ver cuál ha sido el recorrido del racismo, la inmigración y el refugio como problema de España

Tabla 13. Evolución racismo, inmigración y refugiados en el Barómetro del CIS

Ppal. problema que existe en España	Oct 2015	Nov 2015	Dic 2015	Ene 2016	Feb 2016	Mar 2016	Abril 2016	Mayo 2016	Junio 2016
Racismo	0'1	0	0'1	0'1	0	0'1	0'1	0'1	
Inmigración	6'5	4'1	3'8	3'2	3'3	3'5	3'5	2'9	3'3
Refugiados/as	0'6	0'2	0	0	0	0'1	0'5	0'4	0'3

Fuente: Elaboración propia a partir del Barómetro del CIS

Resulta inevitable relacionar la evolución de la inmigración como respuesta acerca de los principales problemas de España con, entre otras, la crisis humanitaria en la Unión Europea; de un dato que superaba el 2, pero se mantenía más o menos constante en los últimos años, de repente se produce un aumento hasta el 7'7 en el mes de septiembre de 2015, mes en el que la Comisión Europea toma la segunda de las decisiones en materia de reubicación y reasentamiento de solicitantes de protección internacional. Y a partir de octubre, el colectivo refugiado entra en las respuestas a los problemas que tiene España. La percepción de la inmigración y de las personas refugiadas como problema, si bien no han alcanzado desde entonces un nivel tan alto como en septiembre y octubre del pasado año respectivamente, se han mantenido en unos niveles que no han llegado a ser los anteriores a la crisis humanitaria. Esto demuestra el papel y la influencia que tienen tanto los discursos de las autoridades (españolas, de otros estados miembros y de la Unión Europea) como los medios de comunicación, creando un estado de opinión, una alarma, que, al margen de otras consideraciones, no coincide con la realidad. De otra manera, no se explica cómo en un país que en el año 2015 según el informe "Asilo en cifras. 2015" del Ministerio del Interior⁷³ recibió 14.887 solicitudes de asilo, la inmigración y el asilo, lleguen a considerarse un problema. La coincidencia de los picos de la inmigración (el refugio no figuraba aún en la lista de problemas) como principal problema de España, con la fecha de la segunda de las decisiones de la Comisión

⁷³<http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion- ypublicaciones/publicaciones-descargables/extranjeria-y-asilo/asilo-en-cifras>

Europea en materia de reubicación (septiembre 2015), es el mejor indicador de lo fácil que resulta influir en la opinión pública.

Por otra parte, la evolución de los incidentes de odio, no ha sido positiva ni en el caso de las creencias o prácticas religiosas, ni en el del racismo y la xenofobia. Así como en otros supuestos, han disminuido notablemente (orientación e identidad sexual), en los anteriores, han ido en aumento⁷⁴. Por otra parte, en el mismo informe, se señala que el 26'6% del total de las víctimas de incidentes de odio en 2015, tenían nacionalidad extranjera.

Tabla 14. Incidentes de odio

	2013	2014	2015	Variación 2013-2015
Antisemitismo	3	24	9	+6
Aporofobia	4	11	17	+13
Creencias o prácticas religiosas	42	63	70	+28 +66'6%
Discapacidad	290	199	226	-64
Orientación o identidad sexual	452	513	169	-283
Racismo/xenofobia	381	475	505	+124 +32%
Ideología			308	
Discriminación por sexo/género			24	
TOTAL incidentes de odio	1.172	1.285	1.328	

Fuente: Elaboración propia a partir de “Informe sobre incidentes relacionados con los delitos de odio en España” años 2013, 2014 y 2015 del Ministerio del Interior.

En el periodo 2013-2015 el Ministerio del Interior en sus Informes sobre incidentes relacionados con los delitos de odio en España, evidenciaba que los incidentes relacionados con el antisemitismo habían registrado una subida de 6 puntos. En este sentido, señalar que en Europa Occidental el antisemitismo no ha dejado de ser un problema y solo cinco países en Europa (Finlandia, Países Bajos, España, Suecia y Reino Unido) recopilan datos oficiales sobre delitos relacionados con el antisemitismo. Se observa igualmente como hay países donde el antisemitismo ha aumentado como es el caso de Italia y los Países Bajos y en el caso de España un Estudio sobre

⁷⁴ <http://www.interior.gob.es/es/prensa/balances-e-informes/2015>

el Antisemitismo encargado por Casa Sefarad-Israel revelaba que más de un tercio (34'6%) de los españoles tienen una opinión desfavorable de los judíos.

De acuerdo con el Eurobarómetro de 2015, el 50% de los europeos considera que la discriminación por motivos de religión o convicciones está muy difundida.

En los mismos datos del Ministerio del Interior podemos observar como los incidentes de odio relacionados con las creencias religiosas (pero no se recogen datos desagregados por creencia), se ha incrementado en más de 28 puntos. Según el informe anual de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), la islamofobia y el sentimiento de rechazo a los refugiados están incrementándose en Europa. En España, a primeros de septiembre de 2016, tras examinar las Memorias de las Fiscalías territoriales recibidas, la Fiscal General del Estado, Consuelo Madrigal informó de que existe un *“progresivo crecimiento de los hechos denunciados y cometidos por intolerancia religiosa, siendo la mayoría casos de islamofobia”*. Un rechazo agravado en los últimos años por discursos, especialmente de movimientos y partidos de ideología ultraderechista en auge, que utilizan de forma demagógica la crisis humanitaria, la inmigración, la actitud y medidas de la Unión respecto a las personas migrantes sean o no solicitantes de P.I., el terrorismo y la convulsa situación internacional. Uno de los efectos de la demagogia y la utilización que determinados colectivos y partidos políticos hacen de las cuestiones mencionadas, es la *islamofobia*. Sin embargo creemos preciso señalar que si bien han aumentado estos incidentes de odio, que podríamos calificar de actuaciones individuales, no ha sucedido lo mismo, en comparación con otros países de la Unión Europea en cuanto a grupos organizados y con una presencia e influencia pública notable y tolerada. En este sentido, entendemos que ha sido un factor positivo la existencia de programas y proyectos sociales y de sensibilización, públicos y realizados por entidades sociales. Por otra parte, la Ley 4/2015 de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, en el título II sobre protección de las víctimas, señala que se valorarán especialmente las necesidades de protección de las víctimas, entre otros delitos, en el caso de delitos cometidos por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, enfermedad o discapacidad.

En la misma línea, el informe *“Current migration situation in the UE: hate crime”* de la FRA (Agencia de la Unión Europea para los derechos fundamentales), señala que se ha incrementado la hostilidad hacia los musulmanes en la Unión Europea, ya que se percibe a este colectivo como potenciales simpatizantes o incluso perpetradores de atentados terroristas o como parte del flujo de solicitantes de asilo que se considera que está afectando a la seguridad. Hace igualmente una mención expresa a que determinados discursos políticos sobre los solicitantes de asilo y los migrantes transmiten la idea de que todos ellos profesan la religión musulmana y esta supone un riesgo para los valores y tradiciones europeas. El mismo informe, que ha estudiado la situación en 14 estados miembros de la Unión Europea, señala que solo en cuatro de ellos (Alemania, Grecia, Finlandia y Países Bajos) se recogen datos sobre incidentes o crímenes de odio que tienen como objetivo a los solicitantes de protección internacional o los centros de acogida de este colectivo. En el caso de España, La Plataforma Ciudadana contra la *Islamofobia*⁷⁵ en su informe anual

⁷⁵ <https://plataformaciudadanacontralaislamofobia.wordpress.com/informes/>

“Islamofobia en España 2015”, señala que ha recogido 278 casos de *islamofobia* en ese año, con un incremento del 567’35% con respecto al 2014. De estos casos, los porcentajes más altos corresponden al *ciberodio* (21’8% de los incidentes totales), el 19’4% actos contra mujeres por el uso del *hiyab* y el 5’3% vandalismo contra mezquitas. Como ejemplo de los datos anteriores, la Plataforma Ciudadana contra la *Islamofobia*, en el siguiente cuadro, señala el número de *vandalizaciones* ocurridas en una sola noche⁷⁶:



⁷⁶ La información con la que se ha elaborado el cuadro anterior, se han extraído, entre otras, de las siguientes fuentes de información:

http://www.elconfidencialdigital.com/vivir/Cabezas-cerdo-impedir-construyan-mezquitas_0_2690730911.html

<http://www.elcorreo.com/alava/araba/201611/09/aparecen-pintadas-contra-religion-20161108213051.html>

http://cadenaser.com/emisora/2016/03/22/radio_bilbao/1458644905_007972.html

http://www.eldiario.es/madrid/Hogar-Social-Madrid-mezquita-M30_0_497650300.html

Facebook STOP ISLAMIZACION

Acción conjunta contra el terrorismo islámico <https://www.youtube.com/watch?v=IhFyT-CdT2A>
22-23 Marzo. Campaña Refugiados no bienvenidos “Lo nuestro”
https://www.youtube.com/watch?v=vnUbV_VFugI

<http://www.levante-emv.com/comunitat-valenciana/2016/03/28/centro-musulman-denia-sufre-pintadas/1396778.html>

La misma Plataforma, esta vez en referencia al año 2016, señala un incremento de la violencia y agresividad que han llegado, en su máxima expresión a la muerte de dos personas de nacionalidad marroquí⁷⁷. En uno de los casos, el presunto autor alegó que había confundido a la víctima con un *yihadista*; en el otro, el presunto autor previamente había vertido opiniones racistas y contrarias a la religión musulmana.

V.1 Islamofobia de género .

El informe ya citado “*Islamofobia en España 2015*”, señala que “*se consolida el incremento de la islamofobia de género, 59 incidentes que, como mínimo han afectado a 199 mujeres*”. Aunque el informe anual del Foro se refiere al año 2015, no podemos por menos que incluir, y dado que es la primera vez que abordamos la *islamofobia* en el informe anual, sucesos acaecidos en el año 2016, entre ellos una de las más graves agresiones a una mujer musulmana, una embarazada que fue pateada por dos ultras en Barcelona⁷⁸. Y una polémica que ha protagonizado, desgraciadamente, el verano de 2016. El uso del bañador integral, el mal llamado “burkini”. Brigitte Vasallo, periodista e integrante del grupo Red Musulmanas, un colectivo de mujeres que trabajan por la difusión del feminismo islámico, considera que el término ‘burkini’ es tendencioso, pues “hace una correlación mental fácil y bastante estrañaria entre un bañador, un burka y los talibanes”. Visión que comparte Hallar Abderrahaman, trabajadora social y activista, que recuerda que el llamado ‘burkini’ es un “simple bañador [...] que no es utilizado sólo por las mujeres musulmanas”. Ambas activistas califican el recelo hacia esta prenda como un claro caso de *Islamofobia de Género*.⁷⁹

Según la Plataforma Ciudadana contra la *Islamofobia*, diariamente ésta recibe quejas de mujeres musulmanas angustiadas que sufren todo tipo de dificultades y discriminaciones por su indumentaria. Una de las más preocupantes es la que viene dada por otra prohibición que afecta solo a las mujeres, y que se produce en Centros Escolares, IES, Centros de Formación Profesional, Universidades, etc. contra el pañuelo (hiyab) de algunas alumnas musulmanas. La falta de directrices claras para los centros de educación sobre el uso del pañuelo o hiyab entre las alumnas genera, cuanto menos, inquietudes que son vividas como una fuente de angustia importante para las alumnas, las familias musulmanas y para los Consejos Escolares. Delegar la decisión en los equipos directivos de cada centro traslada la presión y genera tensión.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, en su preámbulo recoge la gran importancia que las sociedades actuales conceden a la educación que reciben sus jóvenes, en la

⁷⁷http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/04/25/madrid/1461572242_336130.html
<http://www.elmundo.es/madrid/2016/04/28/57221932468aebd7608b463d.html>
<http://www.laverdad.es/murcia/comarcas/201609/02/muere-ciudadano-marroqui-tras-20160902015651.html>

<http://www.laverdad.es/murcia/201609/04/juez-manda-prision-presunto-20160904012201-v.html>
⁷⁸http://www.lasexta.com/noticias/sociedad/piden-dos-anos-medio-prision-dos-ultras-insultar-patear-embarazada-que-vestianiqab_2017022458af6ee0cf28e3b3a9d215c.html

⁷⁹ http://www.eldiario.es/catalunya/Burkini-Islamofobia-Feminismo_0_549445624.html

convicción de que de ella dependen tanto el bienestar individual como el colectivo. Y en cualquier caso, el derecho a la educación prevalece sobre otras consideraciones.

La educación es el medio más adecuado para construir su personalidad, desarrollar al máximo sus capacidades, conformar su propia identidad personal y configurar su comprensión de la realidad, integrando la dimensión cognoscitiva, la afectiva y la axiológica. Para la sociedad, la educación es el medio de transmitir y, al mismo tiempo, de renovar la cultura y el acervo de conocimientos y valores que la sustentan, de extraer las máximas posibilidades de sus fuentes de riqueza, de fomentar la convivencia democrática y el respeto a las diferencias individuales, de promover la solidaridad y evitar la discriminación, con el objetivo fundamental de lograr la necesaria cohesión social. Además, la educación es el medio más adecuado para garantizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, responsable, libre y crítica, que resulta indispensable para la constitución de sociedades avanzadas, dinámicas y justas. Por ese motivo, una buena educación es la mayor riqueza y el principal recurso de un país y de sus ciudadanos.

V.2 Delitos de odio en las redes sociales e internet.

El informe “Current migration situation in the UE: hate crime”, antes mencionado, señala la utilización de internet para difundir un discurso del odio contra los migrantes y los solicitantes de protección internacional, poniendo como ejemplo de estados miembros donde esto sucede, a España e Italia. Pero la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante FRA) indica que es casi imposible cuantificar este tipo de incidentes y la gran dificultad con la que se encuentran tanto las autoridades policiales como judiciales para investigar y perseguir a los responsables.

El informe de evaluación Periodo 2011-2014 de la “Estrategia Integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia”⁸⁰, señala respecto al objetivo 2 (Analizar la legislación y evaluar si proporciona una base adecuada para responder a los delitos motivados por racismo, xenofobia, antisemitismo, islamofobia o de cualquier otra manifestación de intolerancia asociada a internet) del apartado 7.6 *Internet* de la Estrategia, una serie de recomendaciones, entre ellas que se valore incorporar en la Ley 25/2007 de conservación de datos relativos a las comunidades electrónicas y a las redes públicas, la propuesta de modificación de la Fiscalía General del Estado, en el sentido de que con la norma actual, solo se permite el acceso a datos mediante autorización judicial cuando se trata de delitos graves, puesto que dificulta el acceso a información cuando la investigación criminal tiene por objeto delitos que, por su pena, pueden ser calificados de menos graves.

Internet y las redes sociales han tenido un papel protagonista responsable del CIBERODIO. La impunidad bajo el anonimato y la rápida difusión —con comentarios dejados en webs muy concurridas que no aplican un efectivo control de la participación— son parte de las causas del auge del *Ciberodio* que tanto preocupa. Por ejemplo, el “Centre for analysis of social media” de la

⁸⁰ http://www.empleo.gob.es/oberaxe/es/publicaciones/documentos/documento_0075.htm

compañía británica Demos realizó dos estudios sobre el uso de Twitter en Reino Unido⁸¹ para demostrar cómo acontecimientos mundiales como los atentados de Bruselas⁸², la masacre en una discoteca de Orlando⁸³ o el Brexit⁸⁴ aumentaron considerablemente las discusiones sobre la *islamofobia* en Reino Unido. Dicha investigación demuestra que en julio de 2016 se registraron 215.246 *tuits* *islamófobos* en Reino Unido, con una media de 289 a la hora. En el citado estudio, presentan los *tuits* misóginos e *islamófobos* por separado y sin relación, pero muchos *tuits* *islamófobos* son a la vez misóginos, sobre todo cuando las víctimas son mujeres musulmanas. Es la llamada "islamofobia de género", sobre la que ni siquiera se hace una mención. La mayoría de los acosadores que fomentan el odio contra mujeres musulmanas en las redes sociales son hombres. Un dato que aparece claramente evidenciado en informes como en el que ha elaborado ENAR (European Network Against Racism)⁸⁵ sobre el impacto de la *islamofobia* en las mujeres.

En este sentido el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su 32^a sesión el 27 de junio de 2016, aprobó una resolución titulada "Promoción, protección y disfrute de los Derechos Humanos en Internet". En el artículo 11 de la resolución del Consejo se subraya la importancia de la lucha contra el Discurso de Odio en Internet que constituya incitación a la discriminación o violencia, mediante el fomento de la tolerancia y el diálogo en su lugar. El texto aborda también la violencia de género y la brecha de género en el artículo 13, que pide un informe sobre los medios para salvar la brecha digital de género desde una perspectiva de los Derechos Humanos, en consulta con la sociedad civil, los estados y la industria de Internet.⁸⁶

VI. CONCLUSIONES.

EMPLEO

- Con respecto a años anteriores se mantiene la sobre representación de la población nacional de terceros países en los Sistemas Especiales, Agrario Empleados de Hogar; por Comunidades y Ciudades Autónomas, los mayores porcentajes de afiliación extranjera (comunitaria y no comunitaria) al Sistema Especial Agrario corresponden a Murcia, Extremadura, Andalucía y Castilla La Mancha. En el caso del Sistema Especial de Empleados de Hogar: Ceuta, Melilla, País Vasco y Madrid.

⁸¹ <https://www.demos.co.uk/project/islamophobia-on-twitter/>
<https://www.demos.co.uk/project/hate-speech-after-brexit/>

⁸² https://es.wikipedia.org/wiki/Atentados_de_Bruselas_de_2016

⁸³ https://es.wikipedia.org/wiki/Masacre_de_la_discoteca_Pulse_de_Orlando

⁸⁴ https://es.wikipedia.org/wiki/Salida_del_Reino_Unido_de_la_Uni%C3%B3n_Europea

⁸⁵ <http://www.enar-eu.org/Forgotten-Women-the-impact-of-Islamophobia-on-Muslim-women>

⁸⁶ [Resolución de las Naciones Unidas sobre el disfrute de los Derechos Humanos online](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2FHRC%2F32%2FL.20)
http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2FHRC%2F32%2FL.20

- En el conjunto del sistema de la Seguridad Social, en el año 2015 en comparación con el año 2014, aumenta la afiliación de trabajadores extranjeros, pero lo hace en mayor medida la de los nacionales de la Unión Europea.
- Aumenta la afiliación al Régimen Especial de Autónomos, pero el aumento con respecto al año 2014, se debe exclusivamente a los hombres. Por el contrario ha disminuido la afiliación de mujeres al Régimen Especial. Los mayores porcentajes de afiliación extranjera al Régimen Especial se concentran en Canarias, Islas Baleares, Comunidad Valenciana y Galicia.
- Por contratos, el sector servicios acumula el 52% de los contratos registrados a trabajadores extranjeros. Por sexo, mientras en el total, los contratos registrados de mujeres suponen el 43'5%, en el caso de los contratos registrados a mujeres extranjeras, estos suponen el 35'5%.
- La tasa de paro de la población nacional de terceros países sigue siendo la más alta por nacionalidades. La evolución por sexo, tiene que ver con el comienzo del desempleo para los hombres extranjeros en la construcción (2007-2008). Las mujeres partían de una tasa de paro mayor, pero en el año 2008 la situación se revierte, aunque progresivamente, las tasas de ambos性es se están acercando.
- En los datos analizados de formación, destaca la menor tasa de cobertura de los participantes extranjeros; es decir la menor participación en las actividades de formación que se han analizado en el informe y que se corresponden exclusivamente a la formación bonificada, formación subvencionada y programas específicos.

SOLICITANTES DE PROTECCION INTERNACIONAL Y REFUGIADOS

- La situación de vulnerabilidad de este colectivo es mayor cuanto menos tiempo llevan en España. El hecho de que los solicitantes no puedan trabajar hasta transcurridos seis meses desde la solicitud, es un factor que retrasa la inserción socio-laboral.
- El derecho a la formación de las personas solicitantes de P.I., no siempre es reconocido por parte de los Servicios Públicos de Empleo. Por otro lado, diversos obstáculos, entre ellos las pruebas escritas (especialmente en el caso de aquellas personas que no dominan el castellano) impiden el acceso a los talleres de empleo o a la acreditación de competencias profesionales y los certificados de profesionalidad.
- Respecto a las mujeres, la mayor parte de ellas han tenido pocas oportunidades en sus países de origen de acceder a una carrera profesional o académica, y su incorporación al mercado de trabajo, ya hayan llegado solas o en el seno de un núcleo familiar, es más complejo.

IGUALDAD NO DISCRIMINACION

- La consideración de la inmigración como un problema, ha aumentado en España de forma progresiva durante los dos últimos años, relacionada con la forma en que tanto la Unión Europea como los estados miembros, están reaccionando ante la crisis humanitaria, las migraciones, el terrorismo y otros factores que están siendo utilizados por grupos y partidos de ultraderecha.
- Se extiende la identificación de personas migrantes y solicitantes de protección internacional procedentes de determinados países, con la religión musulmana y de ambos con el terrorismo, generando un clima que tiene su traslado práctico en el aumento de incidentes relacionados con la *islamofobia* y el rechazo a quienes practican la religión musulmana o a quienes se identifica con esta religión, aunque no la practiquen.
- Las mujeres de religión musulmana, entre otras razones, por la falta de un consenso sobre el uso de símbolos religiosos en los espacios públicos, son uno de los objetivos de estos incidentes.

VII. RECOMENDACIONES

- Tanto en el caso del colectivo inmigrante nacional de terceros países, como de las personas solicitantes de protección internacional, el arduo proceso de homologación o convalidación de títulos universitarios, obstaculiza y condiciona la inserción socio-laboral. Es preciso facilitar el procedimiento para permitir el acceso a los empleos para los que este colectivo está capacitado.
- Igualmente aplicable a ambos colectivos, con la tasa de paro más alta de España, y siguiendo las recomendaciones de la Comisión Europea, es preciso establecer políticas activas de empleo que permitan la inserción o reinserción en el mercado de trabajo y el acceso a puestos de trabajo adecuados a su cualificación.
- En el caso de los solicitantes de P.I., sería necesario que fueran autorizados a trabajar desde el mismo momento de la solicitud.
- Las estrategias para la inserción laboral de las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, se deben centrar en la capacitación y la mejora de la empleabilidad de estas personas, una intermediación laboral que propicie la inserción laboral y el desarrollo de acciones que sensibilicen a la sociedad en general sobre acerca la realidad de la migración y el asilo y la presencia de las personas refugiadas, interpretada como una oportunidad para el desarrollo económico, social y cultural.
- Es fundamental que se sigan financiando los programas de acogida a solicitantes de protección internacional, como parte de la forma de dar respuesta coherente a los compromisos adquiridos con la UE en materia de integración de

personas solicitantes y/o beneficiarias de P.I y la necesidad de redimensionar el Sistema de Asilo Español. Pero, al mismo tiempo, es precisa la adopción de nuevas políticas y medidas por parte de las Administraciones Públicas.

- Es preciso afrontar y prevenir el incremento de la *islamofobia* en España actuando, entre otros ámbitos, en el educativo.
- Los partidos políticos y las autoridades públicas, sea cual sea su ámbito de actuación, tienen la responsabilidad de promover la convivencia y la cohesión social; en este sentido, sus declaraciones públicas, sus medidas y políticas deben responder a esta obligación y no alimentar, como suceden en algunos casos, el rechazo hacia parte de la población española de una nacionalidad o una religión determinada.
- Son precisas políticas públicas con un presupuesto adecuado que prevengan el racismo y la xenofobia, en colaboración con entidades que en el pasado han desarrollado y que desarrollan, ahora con más dificultad, programas y actividades sociales y de sensibilización que en la última década han contribuido a fomentar la convivencia; en este sentido no podemos por menos que señalar que la suspensión desde el año 2012, del Fondo de apoyo a la acogida y la integración de inmigrantes, así como al refuerzo educativo, unidos a la disminución o desaparición de presupuestos en las Administraciones territoriales dedicados a estas materias, tienen un impacto negativo en la prevención del racismo y la xenofobia.

ANEXO I

Selección de disposiciones legales nacionales relevantes:

a) Constitución Española

Artículo 14. Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Artículo 16.1, garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades, sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley.

Artículo 27 apartados 1 y 2 el derecho a la educación, del que todos somos titulares, y se establece que dicha educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto de los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.

Artículo 27.1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza

Artículo 27. 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales. En el apartado tercero del citado artículo 27 del texto constitucional que los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

Artículo 27.3 Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

Artículo 27.4 La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.

Artículo 27.5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.

b) Código Civil

Artículos 154 y siguientes los hijos no emancipados están bajo la patria potestad del padre y de la madre, y entre otros deberes y facultades comprende el “velar por ellos..., educarlos y procurarles una formación integral”, y señala la norma además que es obligación de los hijos el “obedecer a sus padres mientras permanezcan bajo su potestad, y respetarles siempre”.

c) Ley Orgánica de Libertad religiosa

Artículo 2.1.c) establece, entre otros derechos, el de toda persona a elegir para sí, y para los menores no emancipados o incapacitados, bajo su dependencia, dentro y fuera del ámbito escolar, la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (y téngase en cuenta que estas disposiciones forman parte del contenido esencial del derecho fundamental a la libertad religiosa y de culto).

d) Código Penal

Artículo 510

Castiga con prisión de uno a tres años y multa de seis a doce meses a aquellos que provocaren a la discriminación, al odio o a la violencia contra grupos o asociaciones, por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia o raza, su origen nacional, su sexo, orientación sexual, enfermedad o minusvalía.

Serán castigados con la misma pena los que, con conocimiento de su falsedad o temerario desprecio hacia la verdad, difundieren informaciones injuriosas sobre grupos o asociaciones en relación a su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros a una etnia o raza, su origen nacional, su sexo, orientación sexual, enfermedad o minusvalía.

Artículo 511

1. Incurrirá en la pena de prisión de seis meses a dos años y multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años el particular encargado de un servicio público que deniegue a una persona una prestación a la que tenga derecho por razón de su ideología, religión o creencias, su pertenencia a una etnia o raza, su origen nacional, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o minusvalía.

2. Las mismas penas serán aplicables cuando los hechos se cometan contra una asociación, fundación, sociedad o corporación o contra sus miembros por razón de su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros o de alguno de ellos a una etnia o raza, su origen nacional, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o minusvalía.

3. Los funcionarios públicos que cometan alguno de los hechos previstos en este artículo, incurrirán en las mismas penas en su mitad superior y en la de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de dos a cuatro años.

Artículo 512

Los que en el ejercicio de sus actividades profesionales o empresariales denegaren a una persona una prestación a la que tenga derecho por razón de su ideología, religión o creencias, su pertenencia a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o minusvalía, incurrirán en la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de profesión, oficio, industria o comercio, por un período de uno a cuatro años.



Foro para la Integración Social de los Inmigrantes

Secretaría General de Inmigración y Emigración

C/ José Abascal 39. 28003 Madrid

Tlfn: 91-363-16-24 ó 91-363-16-70

forointegracion@meyss.es

www.foroinmigracion.es