

SITUACIÓN DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS EN ESPAÑA

INFORME ANUAL
2020

Efectos del estado de alarma declarado en el marco de la pandemia de COVID-19



Cofinanciado por
la Unión Europea



Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado
<https://cpage.mpr.gob.es>

© Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Autores: Comisión Jurídica y de Asuntos Internacionales, Comisión de Educación y Sensibilización Social, Comisión de Políticas de Integración, Interculturalidad, Convivencia y Cohesión Social y Comisión de Empleo e Igualdad de Oportunidades.

Edita y distribuye: Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia
José Abascal, 39, 28003 Madrid
Correo electrónico: oberaxe@inclusion.gob.es
Web: www.inclusion.gob.es/oberaxe/es/index.htm

Estudio cofinanciado por el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI).

NIPO PDF: 121-21-032-8

Diseño y maquetación: Carmen de Hijes

La información y opiniones contenidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Índice

Presentación	7
Resumen Ejecutivo	9
Mensajes clave	13
Introducción	15
1. Normativa relacionada con la población migrante y refugiada adoptada en el estado de alarma	17
1.1. Medidas generales	18
1.2. Medidas referidas a infancia y adolescencia no acompañada	24
1.3. Medidas referidas a la protección internacional	29
1.4. Cierre de entidades públicas que brindan servicios a las personas migrantes y refugiadas	48
1.5. Cómo avanzar	52
2. Impacto de la crisis sanitaria causada por la COVID-19 en los procesos de integración de las personas inmigrantes y refugiadas	55
2.1. Acceso a los servicios sociales de atención primaria por parte de las personas inmigrantes y refugiadas	58
2.2. Vivienda y exclusión residencial	66
2.3. El Sistema Nacional de Acogida durante la pandemia	78
2.4. Situación administrativa irregular e irregularidad sobrevenida	85
2.5. Situaciones especiales de desprotección	93
2.6. Cómo avanzar	100
3. Situación laboral de las personas migrantes y refugiadas antes y durante el estado de alarma	105
3.1. Situación previa a la declaración del estado de alarma	106
3.2. Situación en el contexto del estado de alarma	120
3.3. Cómo avanzar	138
4. El sistema educativo en el contexto de la COVID-19	143
4.1. Aspectos transversales	145
4.2. Desigualdad educativa y absentismo escolar	150
4.3. Abandono Escolar Temprano (AET)	156
4.4. Educación <i>online</i>	165
4.5. Cómo avanzar	170

Índice de tablas

Tabla 1. Llegada de menores a España por mar, 2014-2019	26
Tabla 2. Expedientes de determinación de edad, 2017-2019	26
Tabla 3. Número de solicitudes de protección internacional presentadas en España, 2011-2020	32
Tabla 4. Número de solicitudes de asilo en España por país y año, 2017-2020	32
Tabla 5. Número de solicitudes de protección internacional resueltas en España, 2014-2020	33
Tabla 6. Número. de solicitudes de protección internacional en España resueltas por país y año, 2019-201	34
Tabla 7. Concesiones de estatutos de refugiado, 2014-2020	35
Tabla 8. Concesiones de estatutos de protección subsidiaria, 2014-2020	36
Tabla 9. Autorizaciones de residencia por razones humanitarias, 2017-2020	37
Tabla 10. Número de solicitudes de protección internacional denegadas en España, 2017-2019	37
Tabla 11. Comunicados institucionales relevantes para la población de origen extranjero	48
Tabla 12. Comunidades autónomas con Planes de Integración vigentes	59
Tabla 13. Número de migrantes y tasa de irregularidad en España, 2002-2019	86
Tabla 14. Número de trabajadores y tasa de irregularidad en España, 2005-2019	88
Tabla 15. Distribución población activa y ocupada por nacionalidad, 2019 - 2020	106
Tabla 16. Tasa de paro por sexo y nacionalidad, 2019 - 2020	107
Tabla 17. Total de afiliaciones al Sistema de Salud por regímenes, nacionalidades y sexo, 2019-2020	108
Tabla 18. Nivel de formación y nivel de ocupación por sexo y nacionalidad, 2019	112
Tabla 19. Distribución de mujeres afiliadas a la Seguridad Social por actividad económica y nacionalidad, 2019	113
Tabla 20. Evolución de los incidentes de odio desde según motivación 2013	115
Tabla 21. Total de trabajadores extranjeros por actividad económica, 2020	121
Tabla 22. Tasa de paro por sexo y nacionalidad, 2020	122
Tabla 23. Tasa de paro por sexo y nacionalidad, 2020	123
Tabla 24. Distribución de afiliaciones a la Seguridad Social por nacionalidad, 2020	123
Tabla 25. Grado de acuerdo con afirmaciones racistas, 2020	124
Tabla 26. Evolución de la valoración la inmigración como problema antes y durante el confinamiento	125
Tabla 27. Proporción de contenidos de odio en redes sociales, 2020	127

Índice de gráficos

Gráfico 1. Distribución de menores migrantes no acompañados por comunidad autónoma, 2019	25
Gráfico 2. Número de menores con y sin autorización de residencia en vigor,	27
Gráfico 3. Situación laboral de las personas participantes de protección internacional, 2019	134
Gráfico 4. Situación laboral de las personas participantes de protección internacional, 2020.	135
Gráfico 5. Recursos invertidos en las instituciones educativas en España, comparados con países de la OCDE y la UE, 2017	146
Gráfico 6. Distribución del profesorado por grupos de edad en los países de la OCDE	148

Presentación

El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes tiene encomendada, entre sus funciones, la realización de “un informe anual sobre la situación de la integración social de los inmigrantes y refugiados” (Real Decreto 3/2006, de 16 de enero; art. 3 e; BOE» núm. 14, de 17/01/2006).

La elaboración de estos informes anuales constituye una labor intensa, compleja y esforzada por parte de los vocales del Foro, reunidos en torno a sus cuatro Comisiones y liderados por sus presidentes y presidentas respectivas.

Cada año se elige un tema global en torno al que girará el informe; un lema o idea central que recoja lo más visible o importante que puede resumir lo acontecido durante el año en relación con la convivencia de las personas inmigrantes y refugiadas en España con la población general. Además, cada Comisión elabora un índice con los contenidos que desarrollará, atendiendo a la naturaleza de los temas que le son propios. Así, la *Comisión de Educación y Sensibilización Social*, la *Comisión de Empleo e Igualdad de Oportunidades*, la *Comisión de Políticas de Integración, Interculturalidad, Convivencia y Cohesión Social*, y la *Comisión Jurídica y de Asuntos Internacionales*, presentan un índice relacionado con su temática propia, que será aprobado por la Comisión Permanente y que luego irá desarrollando con las vocalías que forman parte de cada Comisión. El borrador se pasa al resto de vocalías para que puedan realizar aportaciones y enmiendas. Finalmente, el texto definitivo es aprobado por el Pleno del Foro.

Todo ello configura un proceso complejo que requiere grandes esfuerzos de coordinación, flexibilidad y buen entendimiento para llegar a consensos. Por ello, considero que es digno de visibilizar y de agradecer esta labor que desarrollan los miembros del Foro, no solo por los procesos, sino también por los resultados de tan intenso trabajo. Y es que los informes anuales constituyen un compendio de informaciones, análisis y reflexiones sobre la vida colectiva y la convivencia entre personas inmigrantes y autóctonas que es realmente impagable; más aún desde la perspectiva de las instituciones encargadas de diseñar políticas para la mejora de la convivencia. En estos informes tienen información detallada que procede, además, de la perspectiva de quienes trabajan día a día en estas realidades. Vaya, para ellos y ellas, mi agradecimiento sincero.

En relación con el Informe concreto de 2020, éste está dedicado, como no podía ser de otra manera, al impacto de la pandemia sobre la integración de las personas inmigrantes en España. No se nos escapa que 2020 será recordado, sin duda, como “el año de la pandemia del coronavirus”, una enfermedad pandémica producida por el virus SARS-CoV-2, el cual genera un síndrome agudo respiratorio severo con una gran capacidad de contagio y elevada mortalidad. La pandemia generó en España, como en todo el mundo, situaciones

dramáticas y múltiples pérdidas de vidas humanas. Se estima que entre marzo y diciembre de 2020 se produjeron más de dos millones de contagios y se perdieron más de 50.000 vidas. Conocidos los primeros casos en febrero de 2020, el recién estrenado Gobierno, tras las elecciones de noviembre de 2019, tuvo que decretar el estado de alarma para restringir la movilidad de la ciudadanía. Era el 14 de marzo de 2020 y el inicio de un durísimo confinamiento domiciliario y de la suspensión de toda actividad no esencial, que se alargó hasta el 21 de junio de 2020. Después hubo más estados de alarma, si bien con medidas menos restrictivas. Aun así, el año 2020 ha sido un año de cambios radicales como consecuencia de las restricciones de la movilidad y del contacto entre las personas, a fin de evitar el contagio en la medida de lo posible, al menos hasta disponer de vacunas que mitigasen la gravedad de los síntomas (las primeras llegaron en diciembre de 2020).

En este contexto, toda actividad económica y social en España quedó prácticamente paralizada primero y ralentizada después. El Gobierno tuvo que decretar medidas excepcionales para evitar una dislocación total de la economía del país, con sus consiguientes cierres de negocios, cese de actividades y miles de personas abocadas al desempleo. Toda nuestra vida se resintió de una u otra manera; y no solo la material, sino también la psicológica y social como efectos colaterales del duro confinamiento, primero, y de la denominada "distancia social" después. La repercusión específica en los diferentes ámbitos de la integración de las personas extranjeras en España es de lo que trata este Informe Anual, en el que abundan no solo certeros diagnósticos de múltiples situaciones detectadas, sino también numerosas aportaciones y recomendaciones para su resolución o mejora.

Este Informe constituye, por tanto, un excelente recurso para conocer problemas de situación, integración y convivencia que se presentan en nuestro país, especialmente tras el demoledor impacto de la COVID 19, así como las soluciones aportadas por las personas que componen este Foro y que, de una forma u otra, han contribuido a su redacción, incluyendo a la Secretaría del Foro cuyo papel facilitador y coordinador no es menos importante.

A todos ellos y a todas ellas les dedico mi más sincero reconocimiento y gratitud.

Cristina Blanco Fdez. De Valderrama

Presidenta del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes

Resumen ejecutivo

El Foro para la Integración Social de los Inmigrantes publica el Informe Anual 2020 **“Situación de las personas migrantes y refugiadas en España: Efectos del estado de alarma declarado en el marco de la pandemia de COVID-19”**. En él se analizan los efectos que tuvieron, en las personas migrantes y refugiadas, las medidas adoptadas por el Gobierno de España en el marco del estado de alarma que se declaró el 14 de marzo de 2020 y se extendió hasta el 21 de junio del mismo año para hacer frente a la situación causada por la pandemia. También considera los dos estados de alarma declarados el 9 y el 25 de octubre.

A través de cuatro capítulos se abordan temáticas prioritarias para las comisiones que integran el Foro, que han sido las responsables de su elaboración. El primer capítulo titulado **“Normativa relacionada con la población migrante y refugiada adoptada en el estado de alarma”** ha sido elaborado por la Comisión Jurídica y de Asuntos Internacionales del Foro. En él se hace una cartografía de estas medidas, prestando especial atención a aquellas con incidencia en la situación laboral; la infancia y adolescencia no acompañada; y la solicitud de protección internacional. Asimismo, se señalan los efectos que la interrupción de la atención presencial por parte de las entidades públicas tuvo en el ejercicio de los derechos de la población migrante.

La Comisión resalta la expedición de diferentes Reales-Decreto Ley, Órdenes e Instrucciones cuyo objetivo fue proteger la inserción de esta población en el mercado del trabajo, así como flexibilizar los requisitos y trámites asociados con las autorizaciones de estancia, residencia o trabajo para prevenir la irregularidad sobrevenida. En tal sentido, fueron especialmente importantes las medidas para la protección de niñas, niños y jóvenes, así como las que privilegiaron la unificación familiar.

Sin embargo, también señala que varias de estas medidas no tuvieron la repercusión esperada, dada la desinformación y desconocimiento por parte de algunas entidades públicas y privadas; la imposibilidad de implementarlas en casos específicos; y la congestión en la asignación de citas para acceder a los trámites administrativos, entre otras razones. En este marco, se plantea que los avances telemáticos que deben facilitar el acceso a la administración pública por parte de la ciudadanía fueron la principal barrera con la que se encontró la población extranjera, a la vez que potenciaron el crecimiento de intermediarios que cobraban por facilitar servicios públicos que son gratuitos. Igualmente, se llama la atención sobre la calidad de las resoluciones de protección internacional y el retraso en su notificación.

El Foro, por tanto, recomienda mejorar el sistema de citas para que los diferentes procedimientos se realicen en el menor tiempo posible y garantizar que la instrucción de los expedientes de protección internacional atienda todas las circunstancias de cada solicitud, brindando, además, información de forma adecuada e individualizada. Asimismo, enfatiza la necesaria adopción tanto de medidas de protección de la infancia y adolescencia no acompañada y de víctimas de trata como de procedimientos que faciliten la clarificación de vínculos familiares. Finalmente, recuerda el compromiso de España con el nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo, desde una posición garantista basada en los principios de responsabilidad compartida y solidaridad entre los Estados Miembro.

En el segundo capítulo titulado **“Impacto de la crisis sanitaria causada por la COVID-19 en los procesos de integración de las personas inmigrantes y refugiadas”**, la Comisión de Políticas de Integración, Interculturalidad, Convivencia y Cohesión Social del Foro muestra que la pandemia potenció factores de exclusión que permanecían ocultos, entre ellos, el sinhogarismo y la exclusión residencial vinculada a la condición de inmigrante; el limitado acceso a recursos públicos por parte de quienes viven en asentamientos y barrios vulnerables; la precariedad de los y las jornaleras inmigrantes que trabajan en el sector agrícola; la vulnerabilidad de quienes están en el sector de los cuidados; y la brecha digital que ha afectado a las familias inmigrantes y refugiadas.

La Comisión también señala que durante la crisis sanitaria fue posible constatar la estrecha relación que existe entre el bienestar social y la protección - promoción de salud. Por ello, considera importante una mayor coordinación entre las políticas sociales, de salud, educativas y de empleo, así como reforzar la red de servicios sociales prestados por entidades públicas y por organizaciones del tercer sector. Del mismo modo, plantea la necesidad de un sistema público de salud y de protección social universal que incluya a las personas inmigrantes en situación administrativa irregular.

Por otra parte, resalta el protagonismo que tuvo el Sistema Nacional de Acogida en este período -dada la sostenibilidad lograda a lo largo de las últimas décadas, su enfoque en el fortalecimiento de la autonomía de las personas y el marco de colaboración que le caracteriza-, así como los desafíos que enfrenta para ser más eficaz y eficiente en la protección de los derechos de las personas. Finalmente, presenta situaciones especiales de desprotección ocurridas durante el estado de alarma en Melilla, Canarias y los Centros de Internamiento de Extranjeros, o asociadas con la apatridia.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Foro propone, entre otras recomendaciones, la creación de agrupaciones de desarrollo integradas por los tres niveles de la Administración Pública, organizaciones empresariales y sindicales, y otros actores sociales que participen en la gestión de la inversión de los fondos comunitarios para la integración. Esto, garantizando, además, la participación de las asociaciones de personas inmigrantes y de las organizaciones del tercer sector en los cuatro ejes del Programa de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Reino de España.

El tercer capítulo se refiere a la **“Situación laboral de las personas migrantes y refugiadas antes y durante el estado de alarma”**, y ha sido elaborado por la Comisión de Empleo e Igualdad de Oportunidades. En él se presenta un análisis comparado entre estos dos períodos con información sobre participación laboral, desempleo, informalidad y afiliación a la seguridad social. Asimismo, enfoca condiciones discriminatorias asociadas a la desigualdad de género y al racismo, la trata de personas y el papel de la población migrante en actividades definidas como esenciales en el estado de alarma.

La Comisión resalta que si bien la situación de la población de nacionalidad extranjera en el mes previo a la declaración del primer estado de alarma presentaba una evolución positiva, se mantenían diferencias con la población de nacionalidad española y la nacional de Estados miembro de la Unión Europea. Entre el primer trimestre de 2019 y el primero de 2020 los grupos de población de nacionales de terceros países y con doble nacionalidad fueron los que más se incrementaron; sin embargo, la población de nacionalidad extranjera se concentró en ocupaciones no cualificadas y en empleos con una baja retribución.

A pesar de las medidas institucionales implementadas en el estado de alarma para afrontar los efectos económicos, sociales y laborales de la pandemia, en el tercer trimestre de 2020 el desempleo creció, sobre todo entre las personas extranjeras, mientras que las afiliaciones a la Seguridad Social distaron de las cifras alcanzadas en el mismo período antes de la crisis. Especialmente difícil fue la situación de quienes trabajan en el hogar y los cuidados, en el sector agrícola o en el de hostelería y restauración, donde las personas migrantes tienen una alta representación.

Entre las recomendaciones que hace el Foro se destacan la inclusión de variables de nacionalidad y sexo en las estadísticas para visibilizar el impacto de la pandemia en la población de nacionalidad extranjera; mejorar los supuestos excepcionales de acceso a la documentación desde una situación irregular para evitar situaciones de exclusión; modificar el Sistema Especial de Seguridad Social para equiparar derechos con el de resto de trabajadores y trabajadoras; adecuar los procedimientos digitales de la administración a las características de esta población; incorporar a las mujeres migrantes en todas las normas y medidas relacionadas con la igualdad de género; y sancionar los discursos de odio sea cual sea su procedencia y el medio de difusión.

El cuarto y último capítulo del informe titulado **“El sistema educativo en el contexto de la COVID-19”**, elaborado por la Comisión de Educación y Sensibilidad Social, se enfoca en tres problemáticas educativas que se han hecho visibles en el contexto de la pandemia y que afectan de manera especial a niñas, niños y jóvenes migrantes: el absentismo escolar, el abandono escolar temprano y la educación online. En su desarrollo se incorporan recomendaciones realizadas por la Organización de las Naciones Unidas, para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) y por la Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

La Comisión resalta la necesidad de luchar contra el incremento de la desigualdad en el sistema educativo y sus consecuencias en todos los niveles del ámbito escolar, dado que la situación socioeconómica de las familias no debería condicionar el acceso de niñas, niños y jóvenes al conocimiento ni limitar el desarrollo de sus competencias. Específicamente, llama la atención sobre un acceso inclusivo a la educación superior que aumente la participación de los grupos más vulnerables de la sociedad, como la población inmigrante de países no comunitarios.

Se plantea que el absentismo escolar en etapas obligatorias de la educación se incrementó en 2020 a causa de la COVID-19 entre la población escolar procedente de familias con un nivel socioeconómico bajo o muy bajo, o que viven en zonas donde hay más desventaja social, mientras que el abandono escolar temprano, si bien ha disminuido en años recientes, sigue siendo uno de los más altos de la Unión Europea. A esto se suman los desafíos introducidos por la difusión de la educación online, entre ellos, la ampliación de las competencias digitales tanto del alumnado como del personal docente y el fortalecimiento de la digitalización del sistema educativo.

El Foro recalca la necesidad de avanzar en una educación pública de calidad inclusiva y equitativa que aporte respuestas pertinentes a las características, intereses y capacidades de cada persona y se adecúe a la diversidad de la población escolar. Se trata de una aproximación estratégica diseñada para facilitar el aprendizaje exitoso de todo el alumnado, superando exclusiones y consolidando la educación como un derecho, no como un privilegio.

A través de este recorrido a lo largo del Informe Anual 2020 es posible observar que las desigualdades, aumentadas y profundizadas durante la pandemia, afectan especialmente a grupos sociales en los que las vulneraciones asociadas a la condición de migrante se entrecruzan con otras relacionadas con el género, la edad, la nacionalidad, la ocupación y la raza o etnia, a la vez que se manifiestan con mayor intensidad en barrios de ingresos económicos bajos y donde conviven culturas diversas. Asimismo, se hacen evidentes aspectos críticos como los obstáculos para acceder a los servicios y procedimientos de migración y protección internacional; la marcada brecha digital que interfiere con el ejercicio de los derechos; y la necesidad de mejorar tanto la coordinación intersectorial como la complementariedad de las políticas públicas en colaboración con organizaciones del tercer sector de acción social.

En conjunto, el Informe Anual 2020 presenta lecciones aprendidas y recomendaciones, en un momento de crisis que intensificó las problemáticas que afectan a las personas migrantes y refugiadas en España, pero que también motivó mecanismos estatales que serán importantes para proteger sus derechos en el corto y el medio plazo. Es, por ello, un recurso muy útil para avanzar en una recuperación y transformación socioeconómica poscovid en la que la integración de las personas migrantes y refugiadas, en igualdad de condiciones con el resto de la ciudadanía, sea una prioridad.

Mensajes clave

1

En el contexto de la pandemia se han acrecentado desigualdades que afectaban a las personas migrantes y refugiadas desde antes, mientras que otras se han hecho visibles o se han acrecentado. Son especialmente preocupantes las relacionadas con el acceso a la atención primaria en salud, a la educación, a la vivienda, al trabajo decente y a los servicios sociales. Esto ha afectado gravemente el ejercicio de los derechos por parte de esta población.

2

Las desigualdades afectan aún más a grupos específicos, en quienes se entrecruzan vulneraciones asociadas a su condición de migrante con otras relacionadas con el género, la edad, la nacionalidad, la ocupación y la raza o etnia. En este sentido, durante la pandemia se han agudizado problemáticas que afectan a las mujeres, a jóvenes, a niñas y niños, y a quienes trabajan en la economía sumergida e informal o en sectores con condiciones laborales precarias. Son también de especial atención la trata de personas y la situación de menores y adolescentes no acompañados.

3

Las desigualdades también están territorializadas, por lo que se expresan con mayor intensidad en barrios en los que habitan personas con bajos niveles de recursos económicos y donde conviven culturas diversas. Esta desigual intensidad también se observa entre las comunidades autónomas, entre las zonas urbanas y rurales, y entre las diferentes fronteras a través de las cuales las personas de otros países ingresan a España, siendo especialmente preocupante lo sucedido durante el estado de alarma en las fronteras marítimas.

4

Es de resaltar el conjunto de medidas que fueron expedidas por el Estado en el estado de alarma para prevenir y reducir las vulneraciones a los derechos de las personas migrantes y refugiadas, ya que ello impidió que la situación fuera peor y dejó elementos importantes para avanzar en el corto y mediano plazo en su integración a la sociedad española. Sin embargo, la potencia de estas normas fue obstaculizada por la desinformación de las entidades responsables de implementarlas, así como por la falta de coordinación entre los sectores y niveles de gobierno, y entre estos, el sector privado y las organizaciones del tercer sector, incluyendo a las organizaciones de migrantes. Igualmente es de señalar la importancia de mejorar la articulación de la normativa interna con los tratados internacionales y la normativa de la Unión Europea.

5

La situación vivida durante el estado de alarma también permitió visibilizar problemas de fondo en los servicios y procedimientos relacionados con la migración y la protección internacional, como la saturación en las citas previas; los largos plazos en la resolución de las solicitudes; la incomunicación entre diferentes actores del sistema, las personas y quienes las representan; la desarticulación existente entre las fases del procedimiento de acogida y protección internacional; y las condiciones inadecuadas en las que operaron algunos campamentos de urgencia y en las que operan algunos de centros de acogida e internamiento.

6

El estado de alarma también demostró la necesaria complementariedad que debe existir entre el conjunto de las políticas públicas, entre el nivel central y las comunidades autónomas, y entre las distintas medidas de ayuda destinadas a grupos sociales vulnerables, dado que de otro modo es imposible llegar a todas las personas que las necesitan y garantizarles condiciones de vida dignas. Asimismo, evidenció el papel fundamental que tienen las organizaciones del tercer sector de acción social en la integración social de las personas migrantes y refugiadas, por lo cual se espera que la administración pública colabore con ellas de forma más estrecha, a través de alianzas estratégicas, horizontales y duraderas.

7

Varias de las medidas adoptadas en el estado de alarma han sido vitales para avanzar en la necesaria digitalización de los servicios y procedimientos públicos, lo cual será importante para mejorar la eficacia y eficiencia de la administración en su conjunto, así como su interacción con la ciudadanía. Sin embargo, también han puesto en evidencia la brecha digital que enfrenta el país y que durante la pandemia ha afectado de manera especial a personas migrantes y refugiadas, en tanto ha complejizado en la práctica sus procedimientos de regulación y ha obstaculizado su acceso, por ejemplo, a la educación. Este es un asunto cuya atención será vital en el corto plazo, teniendo en cuenta que la tendencia a la digitalización de la administración y de los sectores de la economía se mantendrá.

8

Uno de los principales efectos de los obstáculos en los procedimientos relacionados con la migración y la protección internacional durante el estado de alarma, fue la Irregularidad sobrevenida, que puso en situación de vulnerabilidad a personas que vivieron momentos de incertidumbre administrativa y vieron lastimados sus derechos. De igual modo, el cierre de fronteras afectó profundamente a las y los solicitantes de asilo, y a las y los trabajadores transfronterizos.

9

La pandemia ha sido caldo de cultivo para el recrudecimiento de imaginarios y representaciones racistas, xenófobas y aporofóbicas en la sociedad española, a la vez que ha motivado conflictos interculturales en los barrios y territorios. Esto hace fundamental el desarrollo de estrategias de sensibilización dirigidas a toda la opinión pública e intervenciones focalizadas, así como la implementación de medidas que eviten y rechacen los discursos de odio que emanan de sectores políticos y sociales.

10

La pandemia deja un aprendizaje vital: la inclusión es un enfoque y una estrategia básica para lograr una sociedad más justa, próspera e igualitaria, en la que las personas migrantes y refugiadas puedan sentirse efectivamente integradas. Por ello, es urgente que ésta sea el fundamento del conjunto de las políticas públicas que orientan las acciones del Estado en todos sus sectores y niveles administrativos.

Introducción

El 14 de marzo de 2020 el Gobierno de España declaró el estado de alarma en todo el territorio nacional con el propósito de afrontar la emergencia sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2, a través de medidas que buscaban, especialmente, disminuir el riesgo de contagio entre las personas, fortalecer el sistema de salud y descongestionar las Unidades de Cuidados Intensivos de los hospitales.

En este período la circulación de las personas fue restringida; la mayoría de la población fue confinada en su domicilio; cesaron las actividades laborales y económicas consideradas no esenciales; las fronteras nacionales y entre comunidades autónomas se cerraron, al igual que la hostelería y los locales culturales, religiosos y deportivos; se priorizó el trabajo a distancia; y tanto la actividad escolar presencial como la atención al público por parte de la administración y las entidades privadas fueron llevadas del plano presencial al telemático.

El 28 de abril entró en vigor el “Plan de desescalada”, entendido como una estrategia de transición hacia lo que se denominó la “nueva normalidad” con cuya implementación se fueron levantando las medidas de contención que se mantenían vigentes, por fases y de manera territorializada, hasta el 21 de junio cuando finalizó el estado de alarma. Posteriormente, el Gobierno declaró un segundo estado de alarma el 9 de octubre para responder a situaciones de especial riesgo y un tercero el 25 de octubre que se prorrogó hasta el 9 de mayo de 2021.

Aunque las medidas de contención puestas en marcha fueron efectivas para controlar la expansión del virus, tuvieron impactos negativos en la vida cotidiana de las personas y en las dimensiones económica, laboral y social del país, siendo más preocupantes entre los grupos sociales vulnerables y en sectores de actividad específicos, como la educación, la hostelería, la agricultura y el turismo, donde la pérdida de empleos fue especialmente grave.

Para mitigar estos impactos, se fueron adoptando otras medidas de apoyo social y económico orientadas a la protección de los derechos que estaban siendo vulnerados en esta situación excepcional, así como a enfrentar la crisis sobrevenida y fundamentar la recuperación necesaria para enfrentarla. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos de la administración y de las acciones impulsadas por diferentes actores sociales, la situación vivida dejó efectos profundos y de largo plazo que sigue siendo necesario visibilizar, comprender y atender.

Este es el contexto en el que se sitúa el Informe Anual 2020 del Foro para la Integración Social de los Migrantes, en el cual se analizan la situación de las personas migrantes y refugiadas en el contexto de la pandemia de Covid-19 y los efectos que tuvieron algunas de las medidas adoptadas durante el estado de alarma, a la vez que se realizan propuestas para avanzar en la integración de esta población en la sociedad española. Lo hace en cuatro partes que han sido elaboradas por las comisiones que integran el Foro: la Comisión jurídica y de asuntos internacionales; la Comisión de políticas de integración, interculturalidad, convivencia y cohesión social; la Comisión de empleo e igualdad de oportunidades; y la Comisión de educación y sensibilización social.

Este Informe es una herramienta importante para identificar las lecciones aprendidas en un momento de crisis como el vivido durante 2020, en el cual se profundizaron e hicieron visibles las problemáticas que afectan a las personas migrantes y refugiadas en España, así como las vulneraciones de sus derechos y varios de los obstáculos que impiden su integración en la sociedad; pero en el que también se activaron mecanismos estatales y acciones sociales que en el corto y mediano plazo pueden ser fundamentales para proteger los derechos de esta población.

En este sentido, lo que se presenta a continuación es, ante todo, una hoja de ruta que señala asuntos que son fundamentales en el escenario post-covid y caminos para enfrentar desafíos que, lejos de ser solamente coyunturales, marcarán lo que sigue en materia de recuperación y transformación económica y social para el país. El objetivo del Foro es llamar la atención, con propuestas específicas, sobre la urgencia de lograr que, en las soluciones que se pongan en marcha, la integración de las personas migrantes y refugiadas en la sociedad española, en igualdad de condiciones con el resto de la ciudadanía, sea una prioridad.

1

Normativa relacionada con la población migrante y refugiada adoptada en el estado de alarma

Elaborado por:

Comisión jurídica y de asuntos internacionales

Este capítulo hace una cartografía de medidas referidas a las personas migrantes y refugiadas que entraron en vigor durante el estado de alarma, dando relevancia a aquellas relacionadas con el mantenimiento de las actividades laborales y las autorizaciones de estancia, residencia o trabajo. Asimismo, se enfoca de forma específica en la situación de la infancia y adolescencia no acompañada; en las medidas orientadas a quienes solicitan protección internacional; y en los efectos que tuvieron en esta población el cierre de las sedes de entidades públicas y la interrupción de su atención presencial a la ciudadanía.

1.1. Medidas generales

En este apartado se señalan algunas medidas expedidas e implementadas durante el estado de alarma por diferentes instituciones que inciden en la situación de las personas migrantes y refugiadas, las cuales son de especial interés para el Foro, dados los cambios que implican en la normativa referida a la migración y la solicitud de asilo.

Real Decreto-ley 8/2020 de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19

Expedido el 17 de marzo, este Real Decreto-ley incluye medidas de apoyo a las personas trabajadoras, familias y colectivos vulnerables; medidas de flexibilización de los mecanismos de ajuste temporal de actividad para evitar despidos; garantía de liquidez para sostener la actividad económica ante las dificultades transitorias consecuencia de la pandemia; y estrategias de apoyo a la investigación sobre la Covid-19.

Orden SND/421/2020 relativa a prórrogas de las autorizaciones de estancia y residencia y/o trabajo y otras situaciones de los Extranjeros en España

Publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE) el 20 de mayo, el objetivo de esta Orden fue aportar seguridad jurídica para que las personas extranjeras no se vieran afectadas por la imposibilidad de solicitar o renovar sus tarjetas de residencia debido al cierre de las administraciones públicas durante el período de confinamiento. En ella se prorrogaron automáticamente las autorizaciones que vencieron tres meses antes de la declaración del estado de alarma, a partir del día siguiente de su caducidad, y, para evitar la irregularidad sobrevenida, esto se extendió hasta los seis meses siguientes a la finalización del mismo, es decir, hasta diciembre.

Es de señalar que esta medida no tuvo la repercusión esperada, toda vez que algunas entidades públicas, como el Servicio Público de Empleo y la Dirección General de Tráfico, por ejemplo, la desconocieron, al solicitar a la persona la presentación de un certificado de la Comisaría de Extranjería en el que constara que la autorización estaba prorrogada. Esto, que no estaba conforme a la norma, llevó a que en sedes como la de Aluche, en Madrid, se colocará el anuncio "no se emiten certificados".

El desconocimiento de la Orden SND/421/2020 en la práctica fue generalizado entre algunas instituciones.

En cuanto a la documentación identificativa de las personas solicitantes de protección internacional, el 21 de mayo se publicó la instrucción N° 9 “**Medidas relativas a la prórroga de vigencia de determinados documentos expedidos por las unidades de extranjería y fronteras**” y el 22 de mayo el “**Comunicado de la Dirección General de la Policía - Comisaría General de extranjería y fronteras**”.

En una manifestación más del desconocimiento institucional de las medidas adoptadas en este marco, el Servicio Estatal de Empleo (SEPE) exigía un certificado emitido por la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) que indicara que no se había notificado resolución desfavorable y que la persona seguía siendo solicitante de asilo; esto llevó a que la OAR tramitara algunos certificados en casos extremos de vulnerabilidad. La Dirección General de Tráfico (DGT) también exigía este certificado para la homologación o canje del carnet de conducir.

Igualmente, entidades privadas como bancos, inmobiliarias, aseguradoras o compañías de luz y de agua desconocieron las prórrogas automáticas de la Tarjeta de Identidad de Extranjero (TIE), lo que causó el bloqueo de cuentas bancarias y dificultó la firma de contratos de servicios básicos y de alquiler de viviendas. Las trabajadoras de hogar, muchas de ellas extranjeras, tuvieron, además, dificultades para solicitar las autorizaciones iniciales o renovaciones de sus documentos identificativos por solamente disponer de los fines de semana para realizar estos trámites.

Algunas de las entidades que desconocieron en la práctica estas medidas planteaban que las prórrogas de documentación emitidas en el marco de la Ley de Extranjería habían sido reguladas mediante Orden Ministerial con rango reglamentario publicada en el BOE. Sin embargo, en el caso de solicitantes de protección internacional solamente se contaba con un comunicado sin rango normativo, publicado el 21 y 22 de mayo por las unidades de extranjería y fronteras

Instrucción DGM 3/2020 de medidas urgentes en materia de empleo agrario

Dictada por la Dirección General de Migraciones, esta Instrucción prorrogó hasta el 30 de junio las autorizaciones de trabajo, con independencia del tipo de autorización, del ámbito sectorial y de la localización geográfica, en concordancia con el artículo 2.1.d del Real Decreto-ley 13/2020 del 7 de abril, el cual indica que podrán acogerse a esta prórroga jóvenes nacionales de terceros países de 18 a 21 años que se encuentren en situación regular.

Lo anterior se prorrogó hasta el 30 septiembre, mediante el **Real Decreto Ley 19/2020** del 26 de mayo. Además, se dictó la **Instrucción DGM 9/2020** sobre el régimen aplicable a jóvenes nacionales de terceros países que se encuentren en situación regular y estén

El cambio introducido por la Instrucción DGM 3/2020 fue importante para que varios jóvenes accedieran al trabajo agrario en igualdad de condiciones, alejándoles de la economía sumergida y de los abusos a sus derechos laborales.

Cuando la empresa ha activado los ERTE, las flexibilizaciones concedidas por arraigo social, en el marco de la Instrucción DGM6/2020, se ven obstaculizadas por la imposibilidad del empleador de dar de alta a la persona trabajadora en la Seguridad Social

empleados en el sector agrario. Esto permitió que hasta el 30 de octubre esas personas tuvieran la opción de solicitar la autorización de residencia y trabajo con una vigencia de dos años y prorrogable por el mismo tiempo, válida en todo el territorio nacional, sin límites sectoriales o de actividad y sin aplicación de la situación nacional de empleo.

La aplicación de esta Instrucción favoreció a una población especialmente vulnerable no solo por su edad, sino también porque, dada su situación administrativa, tenían derecho a residir en el país pero no a trabajar, lo que los ha excluido del mercado laboral.

Instrucción DGM 4/2020 sobre la flexibilización del requisito de medios suficientes en la tramitación de autorizaciones de residencia por reagrupación familiar

A través de esta medida, dictada por la Dirección General de Migraciones, se disminuyeron las cuantías exigidas en el art 54.3 del Reglamento de la Ley de Extranjería (RELOEX) y se revisó la exigencia del mantenimiento de los recursos económicos, priorizando la unidad familiar y el interés superior del menor.

Instrucción DGM 5/2020 sobre la renovación de las autorizaciones de residencia y/o trabajo en el contexto del COVID-19

Dictada por la Dirección de Migraciones, esta Instrucción flexibilizó las condiciones para renovar tales autorizaciones, según lo dispuesto en los arts. 61,71.2, 93 y 109.1 RELOEX, interpretando con otros criterios los medios económicos exigidos para la reagrupación familiar; las renovaciones de residencia temporal y de trabajo por cuenta ajena y propia; los períodos mínimos de actividad, tipos de contrato y continuidad anuales; y la relación laboral en el caso de las solicitudes iniciales de profesionales altamente cualificados. El objetivo de estas medidas era evitar la irregularidad sobrevenida.

Instrucción DGM6/2020 sobre los procedimientos iniciados relativos a los arraigos sociales en el contexto del COVID-19

A través de esta Instrucción se flexibilizaron los requisitos estipulados en el art 124.2 RELOEX para facilitar que la disminución de la capacidad económica de los empleadores afectara a las personas que presentaron sus solicitudes de arraigo antes del estado de alarma y tuvieron una resolución. Fue dictada por la Dirección General de Migraciones.

Además de las dificultades de implementación institucional antes señaladas, la aplicación de esta instrucción, que otorga a la persona interesada un plazo de 45 días para

Quienes no pueden obtener la firma o certificado digital, o no logran obtener citas en las entidades que deben certificar su identidad, se ven obligados a acudir a intermediarios que cobran sumas exorbitadas por realizar trámites públicos que son gratuitos.

buscar otro empleo, comunicándolo a la Oficina de Extranjería, se vio obstaculizada especialmente en el sector de servicios de cuidados, dado que muchos empleados no cumplen los requisitos de medios económicos, aún con la nueva flexibilidad estipulada. Esto ha ocasionado que algunas personas que cuentan con resoluciones favorables al arraigo no puedan ser dadas de alta en el Seguridad Social.

Por otro lado, cuando la empresa ha activado los ERTE, las flexibilizaciones concedidas por arraigo social, en el marco de esta Instrucción, se ven obstaculizadas por la imposibilidad del empleador de dar de alta a la persona trabajadora en la Seguridad Social

Instrucción DGM 8/2020 sobre la residencia en España de progenitores, nacionales de terceros países, de menores ciudadanos de la Unión, incluidos españoles

Esta Instrucción, dictada el 20 de septiembre, tiene dos partes:

- a. **Solicitudes de autorizaciones para progenitor, nacional de un tercer país, de un menor nacional de otro Estado miembro que se encuentre en España.** En estos casos se aplica el derecho comunitario RD 240/2007 de 16 de febrero y, por ello, se autoriza la residencia como familiar de comunitario. El documento identificativo sería la Tarjeta de Familiar Comunitario, la cual habilita a residir y trabajar por cuenta ajena y propia durante 5 años.

En el caso de no contar con los medios económicos para sí mismo y para los miembros de su familia, así como con un seguro de enfermedad que cubra la totalidad de los riesgos exigidos por el art 7º del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, la persona podrá solicitar arraigo familiar por el régimen general. Se le expedirá un TIE con vigencia de un año prorrogable, sin perjuicio de que los progenitores puedan volver a solicitar la tarjeta de familiar comunitario cuando cumplan los requisitos para ello.

- b. **Solicitudes de autorizaciones para progenitor, nacional de un tercer país, de un menor de nacionalidad española.** En este supuesto se aplican la legislación de extranjería y el arraigo familiar en el régimen general, el cual autoriza a residir y trabajar expidiendo el TIE con una vigencia de 5 años, cuando se cumplan los requisitos establecidos en dicha instrucción.

Para la aplicación de este supuesto, es necesario demostrar la relación paterno filiar entre el menor con nacionalidad española y el ascendiente solicitante del arraigo familiar, teniendo en cuenta que el documento que identifica esta nacionalidad es el Documento Nacional de Identidad (DNI).

Los avances telemáticos que deben facilitar el acceso a la administración pública por parte de la ciudadanía están siendo la primera y principal barrera con la que se encuentra la población extranjera para regular su situación.

Como ejemplo de los obstáculos identificados en implementación de esta medida, se puede señalar que en la Comisaria Local de Paterna, Valencia, se han documentado tres casos en los que a las madres en situación irregular que solicitaban el DNI de sus hijos/hijas españoles, en virtud del art 53, se les ha incoado un expediente administrativo que les impone una multa y no les han permitido tramitar el DNI, por lo que han debido acudir a otra comisaria para realizar el trámite¹.

Siguiendo con la casuística de implementación de la Instrucción en las diferentes Comunidades Autónomas (CCAA), se destaca que se están otorgando autorizaciones y renovaciones por 5 años para las solicitudes iniciales y de renovación por arraigo familiar presentadas con anterioridad a la fecha de instrucción. En cuanto a las solicitudes iniciales posteriores a la fecha de la instrucción, se están respondiendo en menos de 3 meses posteriores a la presentación de la solicitud y la medida se aplica con normalidad.

Las autorizaciones de residencia o de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales, por ejemplo, el arraigo familiar, se solicitan en modelo EX 10 y pueden ser presentadas vía telemática a través de la plataforma de la Oficina de Extranjería "Mercurio". También se puede solicitar cita previa en la página web de la sede de las administraciones públicas.

Para ello, algunas entidades han habilitado un correo electrónico al que las personas solicitantes deben enviar previamente los documentos que acreditan que cumplen con los requisitos de la solicitud de arraigo familiar, escaneados en formato PDF. Luego, en el plazo de 20 días o más, dependiendo la comunidad autónoma, reciben en el mismo correo la información de la cita para presentar presencialmente los documentos.

Aquí surge un aspecto importante para la protección de los derechos: la digitalización de los trámites y procedimientos públicos avanzada en el contexto de la pandemia ha impulsado la modernización de la administración pública, pero también ha limitado el acceso directo por parte de las personas. En el caso de la población migrante y refugiada, una gran mayoría no tienen acceso a ordenadores, impresoras o a internet ni conocimientos informáticos adecuados, por lo cual deben pagar en locutorios donde les escaneen la documentación solicitada por las entidades y la envíen al correo electrónico institucional; esto crea un mercado paralelo de venta de servicios basado en la dificultad de las personas para solicitar el arraigo familiar a través de la previa electrónica o en la plataforma Mercurio.

¹ València Acoge denuncia trato "humillante" y sanciones a dos mujeres sin papeles que intentaban tramitar el DNI para sus bebés nacidos en España. El [diario.es](https://www.eldiario.es/comunitat-valenciana/valencia-acoge-denuncia-trato-humillante-sanciones-mujeres-colombianas-papeles-intentaban-tramitar-dni-bebes-nacidos-espana_1_6444798.html), 19 de noviembre de 2020. Recuperado en: https://www.eldiario.es/comunitat-valenciana/valencia-acoge-denuncia-trato-humillante-sanciones-mujeres-colombianas-papeles-intentaban-tramitar-dni-bebes-nacidos-espana_1_6444798.html
La Policía de Paterna multa y abre expediente de expulsión a dos mujeres que fueron a hacer el DNI a sus hijos. Público, 19 de noviembre de 2020. Recuperado en: <https://www.publico.es/sociedad/racismo-policial-policia-paterna-multa-abre-expediente-expulsion-mujeres-expedir-dni-hijos.html>

Así, las personas sin autorización de residencia no pueden obtener la firma o certificado digital necesario para acceder telemáticamente a la tramitación de las autorizaciones de residencia y trabajo. Por su parte, quienes tienen su TIE a veces no logran obtener citas en las entidades que deben certificar su identidad. Esto les obliga a acudir a intermediarios que cobran sumas exorbitadas por realizar trámites públicos que son gratuitos.

Los avances telemáticos que deben facilitar el acceso a la administración pública por parte de la ciudadanía están siendo la primera y principal barrera con la que se encuentra la población extranjera, dada la brecha digital que la afecta y le impide ejercer su derecho a solicitar la autorización de residencia o trabajo, las renovaciones y las prórrogas de la misma.

1.2. Medidas referidas a infancia y adolescencia no acompañada

Desde 2018, la Comisión jurídica del Foro decidió abordar la realidad de los niños, niñas y jóvenes extranjeros que llegan y están solos en España, bajo el título de infancia y adolescencia no acompañada.

En esta parte damos seguimiento a este objetivo, buscando ir, más allá de la denominación, al núcleo de la cuestión: la protección de niños, niñas y adolescentes no acompañados y su transición adecuada a la vida adulta.

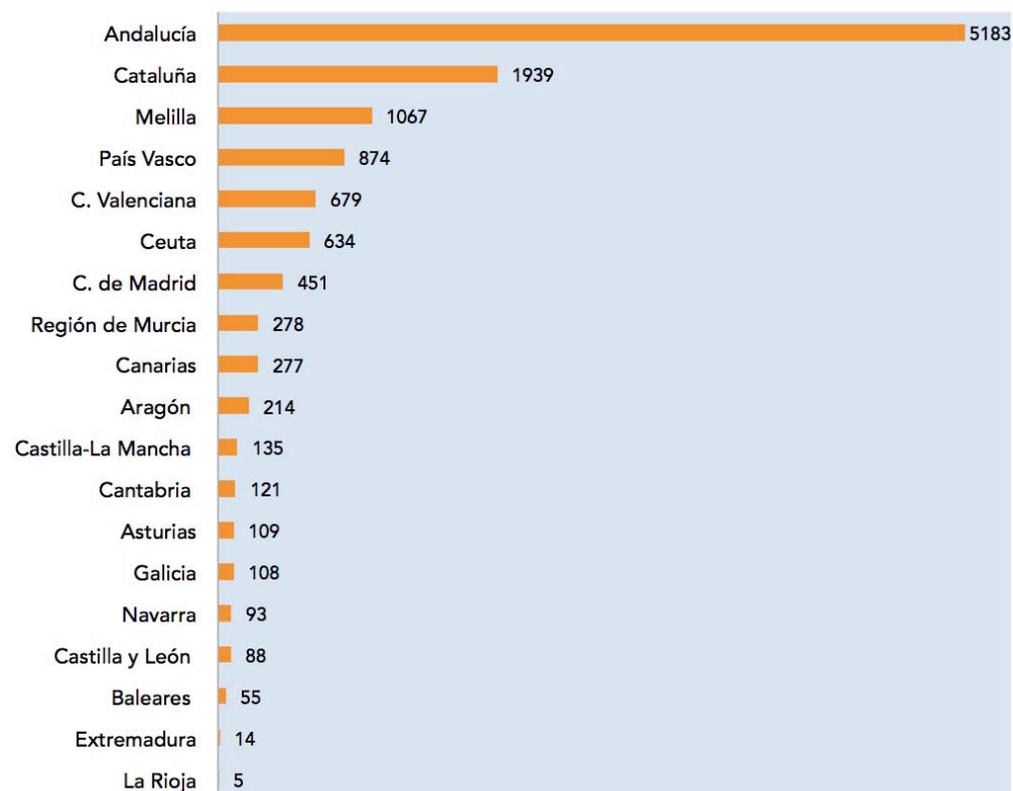
En su informe anual, el Defensor del Pueblo incluyó una separata sobre la situación de niñas, niños y adolescentes, incluyendo un apartado sobre infancia no acompañada. Allí señala las siguientes vulneraciones a sus derechos en el contexto de la pandemia:

- ➔ Insuficiencia de pruebas médicas para determinar la edad.
- ➔ Falta de notificación de los decretos de mayoría de edad, lo que impide la tutela judicial efectiva y la incoación de expedientes de determinación de la edad a niños y niñas documentados.
- ➔ Disparidad entre los datos de las entidades de protección y el Registro MENAS.
- ➔ Obstáculos para las autorizaciones de residencia y el acceso al procedimiento de asilo.
- ➔ Inexistencia de recursos de transición a la vida adulta para menores incluidos en el sistema de protección, especialmente para jóvenes ex tutelados que alcanzan la mayoría de edad.
- ➔ Presencia de menores en centros de internamiento.
- ➔ Centros de protección de menores especialmente saturados, como los de Ceuta, Melilla y Madrid.

Según la Memoria de la Fiscalía General del Estado², el 31 de diciembre de 2019 estaban inscritos en el Registro de Menores Extranjeros no Acompañados (MENA) 12.417 menores bajo tutela o acogimiento de los servicios de protección, 11.329 niños y 1088 niñas, lo que supone un descenso del 17.88% con respecto al año anterior. Sin embargo, existe aún una gran desigualdad de distribución entre las CCAA, ubicándose en el primer lugar Andalucía, con 5.183 menores, y en el último La Rioja, con 5 menores (gráfico 1).

² Fiscalía General del Estado (2020). Memoria elevada al Gobierno de S.M. Recuperado en: https://www.fiscal.es/memorias/memoria2020/FISCALIA_SITE/index.html

Gráfico 1. Distribución de menores migrantes no acompañados por comunidad autónoma, 2019



Fuente: Memoria de la Fiscalía General del Estado, 2020

El mismo año, el número de niñas y niños que llegaron solos a España a través del mar descendió un 59.10% con respecto al año anterior (tabla 1). En este sentido, es de señalar que aunque el aumento de llegadas por mar a Canarias ha sido significativo, no ha incrementado el número de menores detectados. Por otra parte, no se han encontrado datos oficiales de niños y niñas llegados a España de forma irregular a través de los demás puestos no fronterizos, entre otras razones porque los datos publicados por el Ministerio del Interior³ sobre las llegadas irregulares al país no especifican la variable minoría de edad.

³ Ministerio del Interior (2020). Balances e informes de 2020. Recuperado en: <http://www.interior.gob.es/prensa/balances-e-informes/2020>

Tabla 1. Llegada de menores a España por mar, 2014-2019

LLEGADA DE MENORES EN PATERA O EMBARCACIONES SIMILARES*											
Menores no acompañados						Menores acompañados					
2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014	2015	2016	2017	2018	2019
223	414	588	2.345	7.026	2.873	146	59	107	126	755	509

Fuente: Comisaría General de Extranjería y Fronteras

En 2019 se incoaron 7.745 expedientes de determinación de la edad, de los cuales 3.732 consideraron a la persona como menor y 2.477 la consideraron como mayor de edad (tabla 2).

Tabla 2. Expedientes de determinación de edad, 2017-2019

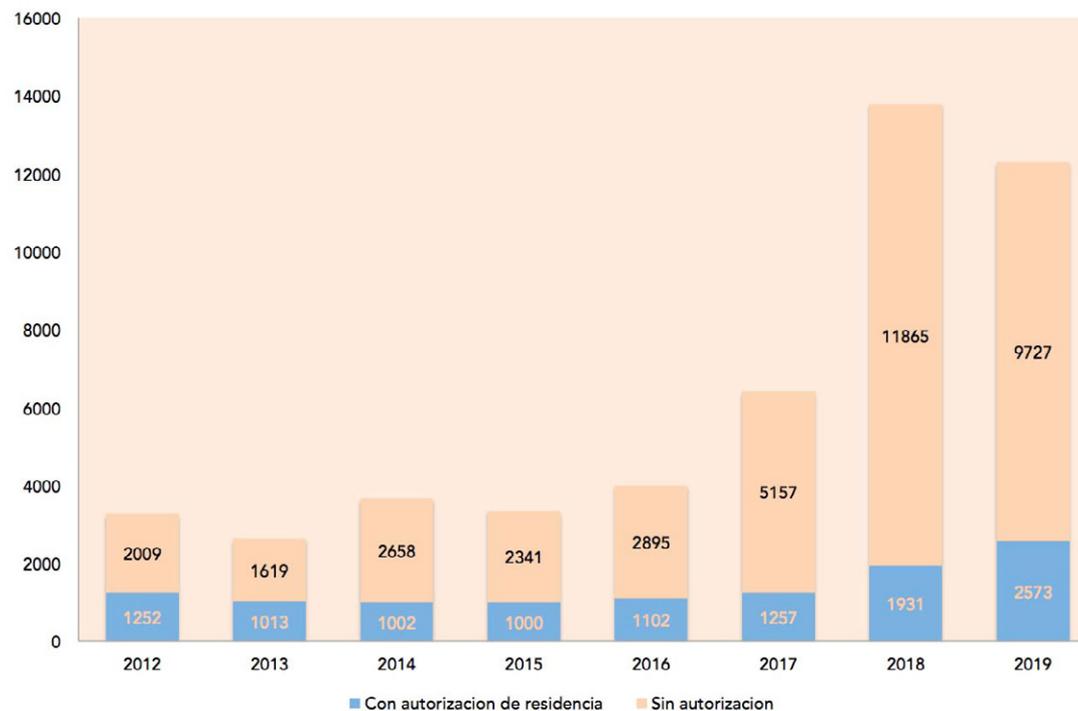
EXPEDIENTES DE DETERMINACIÓN DE EDAD											
Incoados			Resultados								
			Menor			Mayor			Activados		
2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
5600	12152	7745	2751	4558	3732	2205	3031	2477	644	4563	1037

Fuente: Comisaría General de Extranjería y Fronteras, 2020

En cuanto a niños, niñas y adolescentes no acompañados solicitantes de asilo, el número se mantiene bajo, ya que según el Ministerio del Interior⁴, 98 menores solicitaron asilo en 2019. En el gráfico 2 se puede ver la distribución anual de menores con y sin autorización de residencia en vigor.

4 Oficina de Asilo y Refugio (2020). Asilo en cifras 2019. Recuperado en: http://www.interior.gob.es/documents/642317/1201562/Asilo_en_cifras_2019_126150899.pdf/15f04b97-06e9-4ab0-ba20-7d90e9bec1f13

Gráfico 2. Número de menores con y sin autorización de residencia en vigor, 2012 - 2019



Fuente: Memoria de la Fiscalía General del Estado, 2020

En este escenario, es importante valorar la **Instrucción 1/2020** de la Secretaría de Estado de Migraciones, publicada días antes de la declaración del estado de alarma, mediante la cual se permitía trabajar a jóvenes entre 16 y 18 años, eliminando así una discriminación no justificada y abriendo oportunidades laborales para muchos de ellos.

Asimismo, el **RD 13/2020** del 7 de abril por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario y la **Instrucción 9/2020** sobre el régimen aplicable a los jóvenes entre 18 y 21 años nacionales de terceros países que se encuentren en situación regular y hayan sido empleados en el sector agrario, dieron un respiro para algunos de estos jóvenes que veían imposible renovar sus autorizaciones de residencia como consecuencia de la aplicación directa de la Sentencia del Tribunal Supremo sobre los medios económicos necesarios.

No obstante, aún con los avances señalados, son varios los desafíos a enfrentar. En este sentido, La Comisión Jurídica del Foro considera URGENTE abordar la reforma del Reglamento de Extranjería en lo referido a la infancia y, sobre todo, la adolescencia no acompañada para evitar la irregularidad sobrevenida (ya realizada a fecha de publicación de este informe) y mejorar algunas de las vulneraciones señaladas por el Defensor del Pueblo.

Por otra parte, es necesario que se produzca un adecuado procedimiento de determinación de la edad, conforme a lo señalado de forma reiterada tanto por el Defensor del Pueblo⁵ como por el Comité de los Derechos del Niño⁶ y el Comité Económico y Social Europeo⁷.

Finalmente, la transición adecuada a la vida adulta es otro gran reto cuya solución depende de la situación documental de los jóvenes, pero también de la generación de oportunidades para su sustento. En este marco, la Comisión Jurídica del Foro considera que las personas jóvenes ex tuteladas sin recursos deberían poder acceder al Ingreso Mínimo Vital (IMV).

5 Defensor del Pueblo (2020). Los niños y adolescentes en el informe anual del Defensor del Pueblo 2019. Recuperado en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2020/07/Los-ni%C3%B1os-y-adolescentes-en-el-informe-2019-1.pdf>

6 Naciones Unidas (2018). Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España CRC/C/ESPCO/5-6, de 5 de marzo de 2018. Recuperado en: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsvTvWdCiXbcdHJgod%2f48UvVL-Fjvw69pQaqdk3icKuqRzUXTOu9Jkdgy7484z0GiSTsDvaSRp2FJjq%2fGP3EoJNzcvONdYzYzEewA7hgK%2bQMwR>

7 Unión Europea (2020). La protección de los menores migrantes no acompañados en Europa (2020/C 429/04). Recuperado en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IE2281&from=EN>

La proximidad geográfica es un factor importante para las personas que huyen de los conflictos y la persecución. En el último decenio, la gran mayoría de los refugiados fueron acogidos por países vecinos a sus lugares de origen (73%).

1.3. Medidas referidas a la protección internacional

En 2019 se registró la cifra más alta en la historia de personas desplazadas en el mundo¹: 79,5 millones, lo que supone casi el doble de lo registrado en 2010 (41 millones) y un aumento de 10 millones respecto al año anterior⁸. Al menos 100 millones de personas se han visto obligadas a huir de sus hogares durante los últimos 10 años para buscar refugio dentro o fuera de las fronteras de su país.

De hecho, esta última década se puede definir como la década del “desplazamiento”, dado que se han superado las cifras alcanzadas al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Mención especial merecen los niños y niñas no acompañados y separados de sus padres. En 2019, 25.000 menores presentaron solicitudes de protección internacional, lo que representa el 3% del total de la década. Alemania, Suecia, Italia y Reino Unido fueron los países que más solicitudes recibieron.

De los 79,5 millones de personas desplazadas por la fuerza ese año, el 40% (30-34 millones) eran menores de 18 años. Más de la mitad de los desplazamientos forzados (58%) provienen de cinco países: Siria (6,6 millones); Venezuela (3,7 millones); Afganistán (2,7 millones); Sudán del Sur (2,2 millones); y Myanmar (1,1 millones). Asimismo, 8 de cada 10 personas desplazadas a través de las fronteras procedían de solo 10 países (83%). En cuanto a los países receptores, Turquía acogió el mayor número de personas refugiadas a nivel mundial (3,6 millones), seguido por Colombia (1,8 millones), Pakistán, Uganda y Alemania.

La proximidad geográfica es un factor importante para las personas que huyen de los conflictos y la persecución. En el último decenio, la gran mayoría de los refugiados fueron acogidos por países vecinos a sus lugares de origen (73%). Sin embargo, en 2019 se registró el porcentaje más bajo de los últimos diez años en cuanto a desplazamientos a países vecinos (73% frente al 79% en 2018) y aumentó el porcentaje de desplazamientos a países no vecinos, registrando la cifra más alta en los últimos 10 años con un 27%.

Siria sigue siendo el país principal de origen de refugiados desde 2014. A finales de 2019, había 6,6 millones de refugiados sirios acogidos por 126 países de todo el mundo, la mayoría por Turquía (3,6 millones), Líbano (910.600) y Jordania (654.700).

En 2019 también se presentaron 2 millones de nuevas solicitudes de asilo, siendo Estados Unidos el país que más recibió (301.000), seguido por Perú (259.800), Alemania (142.500), Francia (123.900) y España (118.300). Al final de la década, como al inicio, diez países acogieron a casi 3 de cada 5 de los desplazados a través de las fronteras. Los tres países de asilo más comunes acogían especialmente a personas de un solo país: Turquía (3,6 millones de sirios); Colombia (1,8 millones de venezolanos) y Pakistán (1,4 millones de afganos).

⁸ Este aumento anual se debe tanto al desplazamiento real como a la inclusión en el informe de este año de 3,6 millones de venezolanos desplazados en el extranjero, una categoría que en las versiones anteriores del informe no se incluía en el total de desplazamiento forzado mundial.

A pesar del cierre de fronteras y la suspensión del procedimiento de protección internacional motivados por el estado de alarma, el número de solicitudes presentadas en 2020 en España es más alto que en los años anteriores, con excepción de 2019.

El mismo año se presentaron 2 millones de nuevas solicitudes de Protección Internacional, lo que supone un 14% del total de toda la década, ya que entre 2010 y 2019 se registraron 16,2 millones de solicitudes individuales de asilo en todo el mundo. Una vez más fue Estados Unidos el país que recibió más solicitudes (301.000), seguido por Perú (259.800). Alemania contabilizó el número de solicitudes más bajo de los últimos 6 años: 142.500, frente a las 161.900 de 2018. Otros países receptores de solicitudes fueron Francia (123.900), España (118.300), Brasil (82.500) y Grecia (74.900).

En relación con la nacionalidad de los nuevos solicitantes, al igual que en 2018, las personas venezolanas fueron las que formularon más solicitudes de Protección Internacional: 429.900. Le siguen Afganistán (105.600), Siria (86.200) y Honduras (78.100). Otros grupos nacionales con cifras elevadas de solicitantes de asilo fueron Nigeria (72.300); Guatemala (56.100); El Salvador (54.300); Iraq (53.000); Nicaragua (52.000); y República Democrática del Congo (49.500).

En lo que respecta al número resoluciones adoptadas durante el año 2019, la tasa de protección total fue del 46%, frente al 44% del año anterior. Los nacionales de Venezuela, República Democrática del Congo, Eritrea, Siria y Somalia representan el 80% de la tasa global de protección. A finales de 2019 quedaban pendientes de resolver 4,1 millones de solicitudes de asilo: 350.400 en procedimientos bajo el mandato de ACNUR, 1.900 en los procedimientos de asilo conjuntos y 3,8 millones en los de los Estados.

En cuanto a la situación específica de la Unión Europea (UE), en 2019 se registraron 744.795 solicitudes de protección internacional⁹, lo que supone un incremento de aproximadamente un 12% en relación con el año anterior. El mayor número de solicitudes provino de personas de Siria (78.545), Afganistán (59.150) y Venezuela (45.405), mientras que los principales países receptores fueron Alemania (165.615), Francia (128.940), España (118.264), Grecia (77.275) e Italia (43.770).

El 53% de las personas sirias que solicitaron asilo en la UE por primera vez en 2019, lo hicieron en Alemania; el 45% de las personas afganas lo hicieron en Francia; y el 90% de las personas venezolanas lo hicieron en España. El número de solicitudes de personas sirias disminuyó un 7% respecto a 2018, el de solicitudes afganas aumentó un 35% y el de venezolanas aumentó un 102%. Chipre registró el mayor número de nuevas solicitudes por habitante, seguido por Malta y Grecia, mientras que el menor número se registró en Eslovaquia, seguido por Hungría y Estonia.

⁹ Los datos de este epígrafe se basan en las solicitudes que se formalizaron en 2019 en los 28 países de la Unión Europea. Se incluye el Reino Unido, ya que su salida de la UE se produjo el 31 de enero 2020.

A finales de ese mismo año, 840.000 personas no habían visto resueltas sus solicitudes de protección internacional en la UE: 326.800 en Alemania; 133.015 en España; 105.400 en Grecia; 74.400 en Francia; y 47.000 en Italia¹⁰. Por otro lado, Alemania había otorgado un 42% de resoluciones favorables de protección internacional; Francia un 25%; y España un 5% (61% por razones humanitarias), denegando un 34%.

En el primer semestre de 2020, la UE¹¹ recibió 30.925 solicitudes de protección internacional, siendo los principales países receptores España (7.225), Francia (6.825) y Alemania (5.570). Los principales países de origen de las solicitudes siguen siendo Siria, Afganistán, Colombia y Venezuela¹².

Evolución de las solicitudes de protección internacional en España

A pesar del cierre de fronteras y la suspensión del procedimiento de protección internacional motivados por el estado de alarma, el número de solicitudes presentadas en 2020 en España es más alta que en los años anteriores, con excepción de 2019. Esto, quizás, por el notable número de personas que querían solicitar protección internacional pero no habían podido formalizarla debido a los retrasos existentes en las comisarías y oficinas de extranjería.

Durante 2019 se formalizaron 118.264 solicitudes de protección internacional en el país, lo que marcó un récord histórico desde que existe el procedimiento de asilo en su marco normativo. Esta cifra, que supone un incremento del 119% en relación con el año anterior, ha hecho que España sea por primera vez el tercer país europeo que más solicitudes de protección internacional acoge, luego de Alemania y Francia.

Esta tendencia continuó en el primer semestre de 2020 con la formalización de 88.762 solicitudes de protección internacional. Así, según el Ministerio del Interior, desde el 1 de enero de 2020 hasta la declaración del estado de alarma se formalizaron 37.236 solicitudes de protección internacional y desde su finalización hasta el 31 de agosto de 2020 se han formalizado 51.526 solicitudes (tabla 3).

¹⁰ Eurostat (2020). Asylum in the EU Member States. Recuperado en: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10554400/3-20032020-AP-EN.pdf/6ee052a9-ffb8-d170-e994-9d5107def1a8>

¹¹ Eurostat. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00189/default/table?lang=en>

¹² EASO. Latest Asylum Trends. <https://www.easo.europa.eu/latest-asylum-trends>

Tabla 3. Número de solicitudes de protección internacional presentadas en España, 2011-2020

Año	Número de solicitudes
2020	88.762
2019	118.264
2018	55.749
2017	36.605
2016	15.755
2015	14.780
2014	5.615
2013	4.513
2012	2.585
2011	3.422

Fuente: Elaboración propia, 2020

Como en los cuatro años anteriores, en 2019 Venezuela fue el primer país de origen de los solicitantes de protección internacional. Colombia, igual que en 2018, fue el segundo país, aunque, a diferencia de lo sucedido antes, ese año igualó en número de solicitudes a Venezuela; además, durante el primer semestre de 2020 ya se acercaba a la cifra alcanzada en 2019. El tercer país de origen de los solicitantes fue Honduras y por primera vez Perú fue el cuarto país, mientras que Nicaragua pasó del cuarto puesto en 2019 al quinto en 2020.

Tabla 4. Número de solicitudes de asilo en España por país y año, 2017-2020

2020		2019		2018		2017	
Venezuela	28.365	Venezuela	32.307	Venezuela	20.015	Venezuela	10.629
Colombia	27.576	Colombia	21.727	Colombia	8.811	Siria	4.277
Honduras	5.536	Honduras	5.285	Siria	2.901	Colombia	2.504
Perú	5.162	Nicaragua	4.944	Honduras	2.464	Ucrania	2.312
Nicaragua	3.750	El Salvador	3.941	El Salvador	2.311	Palestina	1.178
El Salvador	2.521	Perú	2.891	Ucrania	2.063	Argelia	1.178
Mali	1.537	Marruecos	2.198	Palestina	2.015	El Salvador	1.143
Cuba	1.531	Siria	2.144	Argelia	1.366	Honduras	986
Ucrania	1.120	Ucrania	2.054	Nicaragua	1.365	Camerún	752

Fuente: Elaboración propia, 2020

Como puede observarse en la tabla 4, en los últimos años ha habido un cambio en la procedencia de los solicitantes de protección internacional y, salvo los casos de Malí y Ucrania, se trata principalmente de personas de América Latina que acceden a España a través de los aeropuertos y formalizan su solicitud en el territorio.

En el primer semestre de 2020 se resolvieron 114.919 solicitudes, frente a las 53.405 solicitudes resueltas durante 2019. Teniendo en cuenta que en 2018 se resolvieron 11.875 y que hasta 2015 no se superaban las 3500 resoluciones anuales, se identifica un aumento notable en el número de solicitudes resueltas a lo largo del tiempo (tabla 5). Este incremento está relacionado con la incorporación de 211 personas en la Oficina de Asilo y Refugio (OAR).

Tabla 5. Número de solicitudes de protección internacional resueltas en España, 2014-2020

Año	Número de resoluciones
2020	114.919
2019	53.405
2018	11.875
2017	12.055
2016	10.250
2015	3.240
2014	3.620

Fuente: Elaboración propia, 2020

Por otro lado, los principales países de origen cuyos nacionales han visto resuelta su solicitud durante en los últimos años han sido los que se muestran en la tabla 6.

Tabla 6. Número de solicitudes de protección internacional en España resueltas por país y año, 2019-201

2020		2019	
Venezuela	41.283	Venezuela	35.405
Colombia	38.683	Colombia	3.954
Honduras	5.882	El Salvador	1.989
El Salvador	4.351	Siria	1.734
Nicaragua	4.240	Palestina EONU	1.186
Perú	3.717	Ucrania	1.093
Ucrania	3.059	Honduras	1.018
Siria	1.478	Nicaragua	861
Pakistán	922	Marruecos	561
Costa de Marfil	814	Perú	558
TOTAL	114.919	TOTAL	53.405

Fuente: Elaboración propia, 2020

Como sucedió en 2019, en 2020 el principal país cuyos nacionales han visto resuelta su solicitud es Venezuela con 41.283, el 35,92% del total resueltas. Colombia es el segundo país, como sucedió en 2019; sin embargo, mientras que en 2019 se resolvieron 3.954 solicitudes, en 2020 se han resultado 38.683, el 33,66%. Estos dos países suman el 69,58% de las resoluciones que se han producido en 2020. Honduras y Nicaragua han pasado de ser el cuarto y el octavo país a ser el tercero y el quinto, respectivamente. Caso inverso es el de Siria y Palestina EONU que pasan del cuarto y quinto puesto al octavo y undécimo. El descenso del número de resoluciones para estos dos últimos países ha sido una de las causas del descenso del número de estatutos de protección subsidiaria concedidos.

En lo que respecta a las concesiones de estatutos de refugiado (tabla 7), durante 2020 se han concedido 4.360, lo que supone el 3,79% de las resoluciones. En 2019 se concedieron 1.653 (2,65%); en 2018, 575 (4,84%); en 2017, 589, (4,81%); en 2016, 355 (3,46%); en 2015, 220 (6,79%); y en 2014, 385 (10,64%). Así que, si bien en los últimos años ha aumentado el número de estatutos de refugiado concedidos, ha disminuido su porcentaje dentro del total de resoluciones notificadas.

Tabla 7. Concesiones de estatutos de refugiado, 2014-2020

Año	Número total de resoluciones	Número de resoluciones Estatutos de Refugiados	Porcentaje
2020	114.919	4.360	3,79
2019	53.405	1.660	3,11
2018	11.875	575	4,84
2017	12.055	580	4,81
2016	10.250	355	3,46
2015	3.240	220	6,79
2014	3.620	385	10,64

Fuente: Elaboración propia, 2020

Los principales países de origen de las personas que han obtenido el estatuto de refugiado durante 2020 son Nicaragua, Honduras y Colombia. En 2019 fueron El Salvador, Honduras y Marruecos. Las solicitudes de estos países, con excepción de Marruecos, no habían obtenido este tipo de estatuto en años anteriores.

Nicaragua es el primer país en concesión de asilo, con 1.117 estatutos, aunque esta cifra tan solo equivale al 26,34% de las resoluciones de las peticiones resueltas a sus nacionales. Honduras es el segundo país, con 687 estatutos, pero esa cifra solo se traduce en un 11,68% de concesión. Colombia es el tercer país en número de Estatutos de Refugiado, pero en relación con el total de resoluciones de solicitudes solo equivale al 1,61%. Desde 2017 esa tercera posición la tenía Marruecos, que ahora es el quinto país, con una gran mayoría de casos asociados a una persecución debida a la orientación sexual. Por este motivo también se ha concedido protección a ciudadanos de Rusia, Sudán, Costa de Marfil y Turquía.

Resulta significativo el caso de Turquía, que cuenta con un 49,58% de estatutos concedidos, en contraste con años anteriores en los que no aparecía entre los principales países de concesión de asilo. En este caso, las principales solicitudes son de personas perseguidas por pertenecer al movimiento Gülen.

En cuanto a las concesiones de estatutos de protección subsidiaria, durante 2020 se han concedido 1.398 estatutos que equivalen al 1,21% de las resoluciones. En 2019 se concedieron 1.503 (2,41%); en 2018, 2.320 (19,54%); en 2017, 3.515 (29,16%); en 2016, 6.500 (63,41%); en 2015, 800 (24,69%); y en 2014, 1.200 (33,14%). Esto significa que en los últimos años ha descendido el número de estatutos de protección subsidiaria concedidos, así como su porcentaje dentro del total de resoluciones notificadas (tabla 8).

Tabla 8. Concesiones de estatutos de protección subsidiaria, 2014-2020

Año	Número total de resoluciones	Número de resoluciones E. P. Subsidiaria	Porcentaje
2020	114.919	1.398	1,21
2019	62.332	1.503	2,41
2018	11.875	2.320	19,54
2017	12.055	3.515	29,16
2016	10.250	6.500	63,41
2015	3.240	800	24,69
2014	3.620	1.200	33,14

Fuente: Elaboración propia, 2020

Los principales países de origen de las personas que han obtenido el estatuto de protección subsidiaria durante el primer trimestre de 2020 son Siria (525); Mali (233); Ucrania (198); Palestina (149); Yemen (88); Afganistán (85); Libia (49); y República Centroafricana (18). Durante 2019 las principales nacionalidades fueron Siria (1.046); Yemen (101); Palestina (94); Somalia (61); Mali (56); Afganistán (43); y Ucrania (21).

Tras años en los que no se concedían autorizaciones de residencia por razones humanitarias ni por motivos de protección internacional a ciudadanos venezolanos, la Audiencia Nacional marcó un nuevo rumbo al entender que la situación de crisis socio-política de Venezuela habría de dar lugar al reconocimiento de la necesidad de permanencia de estas personas en España por razones humanitarias. Esto supuso que a lo largo de 2019 se concedieran permisos por estas razones a personas tanto venezolanas como de otras nacionalidades.

Así, si bien la mayor parte de las resoluciones favorables a la concesión de razones humanitarias se refieren a personas venezolanas, en 2019 se concedieron 109 resoluciones a personas de otras nacionalidades y 330 en 2020. En 2019, 27 personas de Ucrania obtuvieron este tipo de autorización, 20 de El Salvador, 13 de Honduras, 10 de Colombia, 7 de Armenia y 5 de Palestina, Irán y República Democrática del Congo. Por su parte, en 2020 se han concedido a 152 solicitantes de Colombia, 59 de Ucrania, 17 de Perú, 14 de Honduras, 12 de Panamá y 10 de El Salvador.

Tabla 9. Autorizaciones de residencia por razones humanitarias, 2017-2020

Año	Número total de resoluciones	Número de resoluciones por razones humanitarias	Porcentaje
2020	114.919	40.726	35,43
2019	62.332	35.235	56,52
2018	11.875	-	0,0
2017	12.055	-	0,0
2016	10.250	-	0,0
2015	3.240	-	0,0
2014	3.620	-	0,0

Fuente: Elaboración propia, 2020

En lo que respecta a la denegación de las solicitudes de protección internacional, en 2020 se han denegado la mitad de las resoluciones, es decir, 68.435 solicitudes (59,55% del total). En 2019 se denegaron 19.400 (31,12%); en 2018, 8.980 (75,62%); en 2017, 7.965 (66,03%); en 2016, 3.395 (33,13%); en 2015, 2.220 (68,52%); y en 2014, 2.035 (56,22%).

Tabla 10. Número de solicitudes de protección internacional denegadas en España, 2017-2019

Año	Número de resoluciones	Denegaciones	Porcentaje
2020	114.919	68.435	59,55
2019	53.405	19.400	31,12
2018	11.875	8.980	75,62
2017	12.055	7.965	66,03
2016	10.250	3.395	33,13
2015	3.240	2.220	68,52
2014	3.620	2.035	56,22

Fuente: Elaboración propia

A todas aquellas personas que no soliciten protección internacional tras el control previo de entrada y a las que se les deniegue la misma, se les iniciará un procedimiento de retorno.

Los principales países de origen de las personas que han visto denegada su solicitud durante 2020 son Colombia (37.907); Honduras (5.180); El Salvador (3.927); Perú (3.927); Nicaragua (3.119); Ucrania (2.768); y Siria (949). Durante 2019 las principales nacionalidades fueron Colombia (4.270); El Salvador (1.790); Marruecos (1.680); Argelia (1.210); Palestina (1.060); Ucrania (1.045); y Honduras (950). Como se puede observar, la diferencia principal entre estos dos años es el elevado número de solicitudes de Colombia denegadas en 2020, el cual casi duplica el total de denegaciones que hubo durante 2019 para todas las nacionalidades.

Medidas implementadas en la Unión Europea

Durante los meses más difíciles de la pandemia se reintrodujeron los controles fronterizos dentro de la UE. Muchos Estados Miembro también cerraron sus fronteras exteriores, lo que imposibilitaba el acceso a sus territorios para las personas necesitadas de protección internacional. Debido a esto, en marzo de 2020 se registró una caída del 43% en el número de solicitudes de protección internacional, siendo la cifra más baja desde 2014.

La denegación de entrada a estas personas no puede justificarse únicamente por motivos de salud pública. Es más, en relación con esto, la Comisión Europea, en un documento de marzo, estableció excepciones a la prohibición de entrada a posibles solicitantes de asilo¹³ y en octubre publicó unas guías para su debida interpretación¹⁴, indicando que no se les puede exigir documentación que respalde la posible excepción.

Si bien es cierto que las operaciones de búsqueda y rescate en el mar Mediterráneo no se paralizaron durante la pandemia, algunos países como Italia y Malta declararon sus puertos como no seguros para el desembarco. Debido a ello, muchas personas debieron permanecer varios días en las embarcaciones que les rescataron porque no sabían dónde desembarcar. Hungría, por su parte, canceló la opción de solicitar protección internacional, mientras que otros países de la UE paralizaron los procedimientos de reasentamiento, reubicación y repatriación.

En este marco, la Comisaria de Derechos Humanos del Consejo de Europa y la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU enfatizaron que las operaciones de rescate y desembarco seguro no se pueden detener en situaciones de crisis, como una pandemia.

¹³ Comisión Europea (2020). Temporary Restriction on Non-Essential Travel to the EU. Recuperado en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/EN/COM-2020-115-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

¹⁴ Comisión Europea (2020). Guidance on persons exempted from the temporary restriction on non-essential travel to the EU as regards the implementation of Council Recommendation. Recuperado en: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20201028_com-2020-686-commission-communication_en.pdf

Las operaciones de rescate y desembarco seguro no se pueden detener en situaciones de crisis, como una pandemia. Así lo enfatizaron la Comisaria de Derechos Humanos del Consejo de Europa y la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU.

El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la UE establece garantías para la protección de niños, niñas y personas en situación de vulnerabilidad en todas las etapas.

Asimismo, la Comisión Europea dio indicaciones para aplicar los procedimientos de asilo, retorno y reasentamiento durante la emergencia sanitaria, garantizando el registro y presentación de las solicitudes de protección internacional en condiciones de seguridad, así como el desarrollo de entrevistas por videoconferencia o con el distanciamiento necesario. La Comisión también animó a los países a continuar con sus programas de reasentamiento y recomendó atender las condiciones sanitarias del país receptor para los traslados operados en el marco del Reglamento de Dublín; en los casos en los que estos no se pudieran realizar dentro de los plazos establecidos, recordó que el Estado requirente tiene la obligación de asumir el estudio de la solicitud.

Es de señalar que en algunos lugares de la UE la situación de las personas solicitantes de protección internacional fue especialmente crítica. En Grecia, en el campo de Moria, se detectó un caso de Covid-19 a mediados de marzo que incrementó la tensión interna. Por su parte, el asentamiento de Ritsona y el campo de Malaka, cerca de Atenas, fueron confinados después de encontrar algunos casos en abril. Se trata de lugares sobreocupados donde es imposible mantener la distancia física de prevención y que carecen de servicios básicos como agua potable y bienes de primera necesidad.

El 23 de septiembre de 2020 la Comisión Europea publicó su comunicación sobre el **Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo**¹⁵. La propuesta de la Comisión contenida en el Pacto, tendrá que ser debatida y alcanzar acuerdos en el seno del Parlamento Europeo y el Consejo. Esto parte de un proceso de negociación que se inició en 2015 y que ha tenido como uno de sus principales focos la modificación legislativa del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), la cual tomará un nuevo rumbo con el Nuevo Pacto. Es más, este Pacto retoma varias de las propuestas anteriores, invitando a que se alcancen acuerdos sobre las negociaciones avanzadas incorporando otros elementos para solventar cuestiones urgentes de la política migratoria y de asilo europea en siete aspectos:

a. Un marco común para la gestión de la migración y del asilo

La propuesta incluye un mecanismo llamado “Pre-entry screening” (control previo a la entrada)¹⁶, el cual se aplicaría a los nacionales de terceros países que crucen la frontera exterior europea sin autorización. Este mecanismo servirá para determinar el procedimiento aplicable a la persona en cuestión e incluye la toma de huellas dactilares, el re-

15 El Nuevo Pacto es complementado por una hoja de ruta para su implementación, una guía de preguntas y respuestas, y un documento de trabajo elaborado por la Comisión Europea. Se pueden consultar en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75e-d71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF

16 Comisión Europea (2020). Propuesta de Reglamento por el que se establece un control de los nacionales de terceros países en las fronteras exteriores, de 23 de septiembre de 2020. Recuperado en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-screening-third-country-nationals_en.pdf

Desde la finalización del estado de alarma ha sido difícil la obtención de citas para manifestar la voluntad de solicitar protección internacional y renovar la documentación acreditativa de la condición de solicitante. Esto causa retrasos que producen notables perjuicios en el ejercicio de los derechos.

gistro en Eurodac y otros controles de identidad, salud y seguridad. Luego se la derivaría al procedimiento de asilo o retorno, en frontera o no. Se espera que los Estados Miembro implementen un mecanismo de monitoreo independiente acorde con las directrices de la Agencia Europea de los Derechos Fundamentales (FRA).

Se ha propuesto también la reforma del Reglamento de Procedimientos de 2016 para promover un uso eficaz y flexible de los procedimientos fronterizos, así como reunir en un único instrumento legislativo las normas referidas a los procedimientos de asilo y de retorno en frontera. Tras el control previo, en la frontera¹⁷ se aplicará este procedimiento a los solicitantes de asilo provenientes de países con bajas tasas de reconocimiento de protección internacional, a solicitudes fraudulentas o abusivas y a los solicitantes que representen una amenaza para la seguridad nacional. Para los demás, se aplicará el procedimiento normal de asilo. No aplicará a menores no acompañados y familias con menores de 12 años, y para las personas en situación de vulnerabilidad solamente aplicará si se pueden tener en cuenta sus necesidades especiales.

El Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo establece garantías para la protección de niños, niñas y personas en situación de vulnerabilidad en todas las etapas. El propósito es brindar alternativas a la detención, promover la reunificación familiar ágil y asegurar que sus voces se escuchan, dado que el interés superior del menor es lo primordial. Asimismo, se les proveerá acceso a la educación y a los servicios de integración de una manera rápida; se reforzará la Red Europea de Tutela; y se priorizará una identificación temprana de víctimas de trata.

En relación con el marco común de solidaridad y de reparto de responsabilidades, se retirará la propuesta de 2016 de reforma del Reglamento de Dublín y se sustituirá por un nuevo reglamento sobre gestión del asilo y la migración¹⁸. Este es un tema urgente y habría de alcanzarse un acuerdo político antes de final de 2020. En este sentido, el Nuevo Pacto pretende que ningún Estado Miembro asuma una responsabilidad desproporcionada y que todos contribuyan a la solidaridad de manera permanente, con el objetivo de que aumenten las posibilidades de reubicación y se complementan con los partenariados de retorno, los cuales implican trasladar a las personas para que otro Estado Miembro complete el procedimiento de retorno. Además, se ofrecen modalidades de solidaridad relacionadas con el fortalecimiento de capacidades, la capacidad de acogida, el apoyo operativo, y compromisos con países de origen y de tránsito.

¹⁷ Comisión Europea (2020). Propuesta modificada de Reglamento por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE, de 23 de septiembre de 2020. Recuperado en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1_en_act_part1_v3_1_0.pdf.

¹⁸ Comisión Europea (2020). Propuesta de Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración, de 23 de septiembre de 2020. Recuperado en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/proposal-regulation-asylum-migration_en-1.pdf

Finalmente, se propone la construcción de un sistema común europeo de retornos, articulado en torno a una mayor cooperación con países de origen y de tránsito en lo relativo al retorno y a la readmisión. El retorno voluntario será la opción preferible y la Comisión Europea adoptará una nueva estrategia en la primavera de 2021. La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costa (Frontex) tendrá un rol principal en materia de retornos y la Comisión nombrará a un Coordinador de Retornos, apoyado por una Red de Alto Nivel para el Retorno que coordine las respuestas nacionales al retorno.

b. Un sistema sólido y robusto de preparación y respuesta a las crisis

El Nuevo Pacto propone la aprobación de un Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias¹⁹ que proporcione una respuesta coordinada, de prevención y no reactiva.

Por otro lado, incorpora la derogación de la Directiva de Protección Temporal y la aprobación de una nueva norma que establece una mecanismos para otorgar de manera inmediata la protección internacional en situaciones de crisis. De esta manera, se establecerán medidas de carácter temporal y extraordinarias para las crisis²⁰ que permitirán que los Estados Miembro respondan adecuadamente a ellas.

c. Gestión integrada de fronteras

Con el objetivo de incrementar la eficacia de la gestión de las fronteras exteriores de la UE, se establecerá un marco plurianual de estrategia política para el primer semestre del 2021 que reúne a los principales actores en las áreas de gestión de fronteras y retorno a nivel nacional y europeo. Los Estados Miembro contarán con apoyo de Frontex, la cual dispondrá de un cuerpo permanente de 10.000 efectivos para reaccionar rápida y suficientemente. El primer despliegue de este cuerpo debería estar listo el 1 de enero de 2021.

¹⁹ Comisión Europea (2020). Recomendación de la Comisión relativa a un mecanismo de la UE para la preparación y la gestión de las crisis relacionadas con la migración (Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias), de 23 de Septiembre de 2020. Recuperado en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission_recommendation_on_an_eu_mechanism_for_preparedness_and_management_of_crises_related_to_migration_migration_preparedness_and_crisis_blueprint_0.pdf

²⁰ Comisión Europea (2020). Propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo, de 23 de septiembre de 2020. Recuperado en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/proposal_for_a_regulation_of_the_european_parliament_and_of_the_council_addressing_situations_of_crisis_and_force_majeure_in_the_field_of_migration_and_asylum.pdf

En cuanto a las operaciones de búsqueda y rescate, se establece la necesidad de alcanzar un sistema de solidaridad más predecible, así como aumentar la cooperación y coordinación entre Estados miembro²¹.

En este sentido, la Comisión Europea ha proporcionado unas Orientaciones sobre la aplicación de las normas de la UE destinadas a definir y prevenir la ayuda en la entrada, durante la circulación y en la estancia irregulares²², así como a evitar la criminalización de los agentes humanitarios.

d. Refuerzo de la lucha contra el tráfico de personas

Se establece que se publicará un Nuevo Plan de Acción contra el tráfico de personas para el período 2021-2025. Asimismo, se reforzará la Directiva de Sanciones a los Empleadores con el objetivo de impedir la contratación de personas en situación irregular y se reforzará la cooperación con terceros países para mejorar la lucha contra el tráfico de personas.

e. Trabajo con socios internacionales

La Comisión Europea enfatizó que la migración es un tema central en las relaciones con los países de origen y tránsito, por lo cual es necesario reforzar la cooperación bilateral, regional y multilateral, así como la coordinación entre la UE y los Estados miembro. Recuerda, en este marco, que la relación con territorios vecinos es crucial (como Turquía, el norte de África y los Balcanes), igual que la estrategia de colaboración con África, los pactos con países de Asia y Latinoamérica, y los intereses de los socios de la UE.

En cuanto a las vías legales y seguras, se pretende reforzar los compromisos de reasentamiento por parte de los Estados, los esquemas de admisión humanitaria, de estudio y trabajo, y el *sponsorship* comunitario o privado²³. Para el reasentamiento se proyecta un sistema de 29.500 plazas a ser cubiertas en el período 2020-2021.

21 Comisión Europea (2020). Recomendación de la Comisión sobre la cooperación entre Estados miembros en relación con las operaciones de búsqueda y salvamento realizadas por buques que sean propiedad de entidades privadas o estén explotados por entidades privadas, de 23 de septiembre de 2020. Recuperado en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-recommendation-_cooperation-operations-vessels-private-entities_en_0.pdf

22 Orientaciones de la Comisión sobre la aplicación de las normas de la UE destinadas a definir y prevenir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, C(2020) 6470, de 23 de septiembre de 2020, recuperado en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-guidance-implementation-facilitation-unauthorised-entry_en.pdf

23 Comisión Europea (2020). Recomendación de la Comisión sobre vías legales para la protección en la UE: promover el reasentamiento, la admisión humanitaria y otras vías complementarias, de 23 de septiembre de 2020. Recuperado en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission_recommendation_on_legal_pathways_to_protection_in_the_eu_promoting_resettlement_humanitarian_admission_and_other_complementary_pathways.pdf

f. Atracción de capacidades y talento a la UE

Se ha propuesto un Partenariado de Talento y se busca reforzar el vínculo entre la migración legal y la situación demográfica europea. También se revisará la Directiva de residentes de larga duración para crear un estatuto asociado y se proyectan una reforma de la Directiva sobre Tarjeta Azul y la implementación plena de la Directiva sobre estudiantes e investigadores.

g. Apoyo a la integración para sociedades más inclusivas

Finalmente, el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la UE prevé la aprobación de un Plan de Acción para la integración e inclusión que se implementará durante el período 2021-2024.

Medidas implementadas en España

El 16 de marzo de 2020 la Comisaría General de Extranjería y Fronteras hizo pública una nota informativa en la que recoge que la administración pública está adoptando medidas para dar continuidad a la prestación de los servicios públicos y coadyuvar en la salvaguarda de la salud de sus destinatarios y de quienes han de prestarlos, entre ellos, la expedición de la documentación de extranjeros, cuya competencia recae en la Dirección General de la Policía.

En concordancia con lo previsto en la **Resolución de 10 de marzo de 2020** del Secretario de Estado de Política Territorial y Función Pública, sobre medidas a adoptar en los centros de trabajo dependientes de la Administración General del Estado con motivo de la COVID-19, y en la **Resolución de 12 de marzo de 2020**, de la Dirección General de la Policía, sobre las medidas a adoptar en los centros de trabajo dependientes de la Dirección General de la Policía como consecuencia de la situación de riesgo sanitario provocada por la evaluación de la COVID-19, se suprimió la atención al público para la expedición de documentación relativa a protección internacional y estatuto de apátrida. Igualmente se eliminó la cita previa y se anularon las citas que habían sido asignadas

Por su parte, el **Real Decreto 463/2020**, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma, establece en su disposición adicional tercera la suspensión de los plazos administrativos y en la disposición adicional cuarta la suspensión de los plazos de prescripción y caducidad. En aplicación de estas disposiciones y con el fin de evitar un perjuicio en los derechos de los interesados en los procedimientos de protección internacional, la Comisaría General de Extranjería y Fronteras dictó la **Instrucción número 3/2020**, de 19 de marzo, en la que se adopta la suspensión, durante la vigencia del estado de alarma, de los términos de caducidad de los documentos expedidos en el marco del procedimiento de solicitud de asilo o protección subsidiaria. Esto incluye la manifes-

tación de voluntad de presentar solicitud de protección internacional; el resguardo de presentación de solicitud de protección internacional; y el documento acreditativo de la condición de solicitante de protección internacional (tarjeta roja).

A esto habría que añadir la **Instrucción 7/2020**, de 6 de abril, de medidas relativas a la prórroga de vigencia de la documentación de solicitante de protección internacional, según la cual los documentos acreditativos de la condición de solicitante de protección internacional (tarjeta roja) que hayan caducado con anterioridad al 14 de marzo de 2020 se verán automáticamente prorrogados durante la vigencia del estado de alarma, siempre que no se hubiera notificado la resolución de su expediente. No obstante, cuando se trate de documentos que hayan caducado con anterioridad al 1 de enero de 2020, la prórroga de su validez está sujeta a que no se haya notificado la resolución de su expediente y a que los interesados dispongan de una cita para su renovación.

Por último, en el contexto de desescalada y adaptación a la nueva normalidad, el 21 de mayo de 2020 se emitió la **Instrucción 9/2020**, de medidas relativas a la prórroga de determinados documentos expedidos por las Unidades de Extranjería y Fronteras con ocasión del estado de alarma declarado por la emergencia sanitaria de la COVID-19, por la que se establece una progresiva reactivación de la actividad policial en materia de extranjería. Para ello se determina la prórroga de diferentes tipos de documentación, a fin de evitar la saturación de las dependencias policiales.

Se acuerda también que la vigencia del resguardo de presentación de solicitud de protección internacional (resguardo blanco), del documento acreditativo de solicitante de protección internacional (tarjeta roja) y del documento acreditativo de solicitante de condición de apátrida (tarjeta verde) expedidos antes del estado de alarma, será prorrogada durante nueve meses (en el caso del primero) y siete meses (para los dos últimos) a partir de su expiración, siempre y cuando no se haya notificado la resolución negativa del expediente.

Es importante señalar que en gran parte del territorio nacional la desescalada ha supuesto la introducción de la gestión informática de citas para renovar la documentación provisional de solicitante de protección internacional, con el fin de garantizar la distancia social recomendada y evitar acumulación de personas en las oficinas de atención. Por ello, la solicitud de cita en la página web del Ministerio de Administraciones Públicas es la única vía para acceder a las renovaciones en la mayoría de las dependencias competentes.

En diversas provincias hay obstáculos para que los solicitantes puedan acceder al procedimiento y, con ello, a las condiciones de acogida a las que tienen derecho, principalmente la escasez de citas. Para solucionar esta situación en algunas zonas se ha establecido el sistema de doble cita: los solicitantes piden una primera cita en la que se les facilita el manifiesto de voluntad, el cual se formaliza posteriormente en una segunda cita. Una de las consecuencias negativas de este sistema es que en ocasiones la primera cita no se documenta, por lo cual los solicitantes no cuentan con una acreditación de su intención de solicitar asilo que les proteja hasta segunda.

Los obstáculos que enfrentan las personas solicitantes para acceder al procedimiento de protección internacional también incluyen: que se les solicite el volante de empadronamiento; que deban pasar filtros policiales para que les concedan la cita; que se les pida el pasaporte o un documento acreditativo.

En Toledo y Oviedo, por ejemplo, la asignación de cita desde que se manifiesta la voluntad de solicitar protección internacional ha llegado a los 14 meses. En Madrid ha alcanzado los 8 meses. En otras ciudades es simplemente imposible conseguir cita. El artículo 6 de la Directiva 2013/32/UE, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, establece un plazo de 3 días hábiles.

También se han detectado obstáculos en las entrevistas de formalización. Al ser el inicio del procedimiento, éstas permiten identificar las necesidades de protección internacional de cada persona. El relato de las alegaciones en las que se basa la solicitud será el principal elemento de juicio y, en muchos casos, puede ser el único testimonio que contenga el expediente. Se trata, por ello, de un acto de vital importancia para el desarrollo del procedimiento.

En este sentido, es importante diferenciar las provincias en las que el personal encargado tiene experiencia en la formalización de solicitudes de protección internacional de aquellas donde los equipos de trabajo no están familiarizados con el procedimiento, dado que en el segundo ámbito la calidad de las entrevistas suele ser menor. Allí también se producen incidencias asociadas a la falta de espacios que garanticen la confidencialidad; los juicios de valor que realizan los entrevistadores; y la carencia de recursos para la interpretación.

Debido a estas incidencias algunas solicitudes pueden tener vicios de forma que impiden una adecuada valoración de las necesidades de protección de los solicitantes. En la mayoría de los casos estas deficiencias no son tenidas en cuenta durante la instrucción del expediente y, por tanto, no son subsanadas, siendo el solicitante el que acaba sufriendo los errores del sistema de protección español. Al respecto, es importante tener en cuenta que el aumento del número de resoluciones (80.000 durante primer semestre de 2020) muestra una reducción de los plazos en las que éstas se tramitan, lo cual es especialmente evidente en las solicitudes presentadas por ciudadanos venezolanos y colombianos. Esta disminución temporal también dificulta la subsanación de vicios producidos en la formalización de la solicitud que no son imputables al solicitante, así como la valoración adecuada de sus necesidades de protección.

Otro obstáculo a tener en cuenta es que no se notifique al solicitante que se aplicará el procedimiento de urgencia o, al contrario, que éste no se implemente en casos en los que manifiestamente se debe conceder protección. Saber cuándo se tramitará una solicitud por medio de este procedimiento es importante para que el solicitante logre un adecuado asesoramiento legal, especialmente en los casos en los que hay circunstancias de vulnerabilidad a ser valoradas en la instrucción del procedimiento.

Los obstáculos que enfrentan las personas solicitantes para acceder al procedimiento de protección internacional también incluyen: que se les solicite el volante de empadronamiento; que deban pasar filtros policiales para que les concedan la cita; que se les pida el pasaporte o un documento acreditativo.

La falta de conocimiento del procedimiento que va a seguirse a la hora de tramitar la solicitud puede producir inseguridad jurídica en el solicitante y motivar una incorrecta tramitación del expediente.

Asimismo, la falta de conocimiento del procedimiento que va a seguirse a la hora de tramitar la solicitud puede producir inseguridad jurídica en el solicitante y motivar una incorrecta tramitación del expediente, dado que impide considerar todas las circunstancias concurrentes. La frecuente ausencia de notificación de la decisión motivada de seguir los cauces del procedimiento de urgencia carece de amparo legal.

En relación con la incorporación a la instrucción de los expedientes de las últimas líneas jurisprudenciales de la Audiencia Nacional, es inquietante la evolución de las resoluciones de casos de Honduras y El Salvador, dado el descenso de la concesión y la posibilidad de que esto siga sucediendo durante los próximos meses. Lo mismo pasa con las resoluciones denegatorias en los procedimientos de frontera (aplicados en puestos fronterizos y en el Centro de Internamiento de Extranjeros) que se alejan de la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Igualmente preocupante es la sentencia del Tribunal Constitucional relativa a la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, en cuya Disposición Final Primera establece un nuevo procedimiento para rechazar a quienes intentan cruzar por puestos no habilitados las fronteras de Ceuta y Melilla, el cual no respeta el principio de no devolución de quienes tiene necesidad de protección internacional.

Por su parte, la sentencia del Tribunal Supremo 1327/2020, de 15 de Octubre, que reafirma el derecho a solicitar asilo en las delegaciones diplomáticas de España, aunque no exista desarrollo reglamentario del procedimiento, no ha llevado a la Administración a disponer de los medios que garanticen este derecho, el cual también es reconocido en el artículo 38 de la Ley de Asilo.

Llaman también la atención las incidencias detectadas en la calidad de la instrucción. En concreto, en el caso de Venezuela se vienen detectando perfiles claros de protección que son resueltos con autorización de razones humanitarias, aún cuando se trata de opositores políticos activos, por ejemplo, cuyo temor a sufrir persecución es manifiesto. Para Colombia resalta la falta de protección de perfiles específicos, como el de las personas LGTBI.

En igual sentido, se han identificado denegaciones basadas en la existencia de antecedentes policiales (no penales), lo cual infringe el principio de presunción de inocencia, así como denegaciones fundamentadas en la existencia de antecedentes policiales/penales de otros miembros del núcleo familiar, lo cual va en contra del principio de personalidad de las penas y de las solicitudes de protección internacional. También hay constancia de denegaciones sostenidas en que el solicitante ha residido en España antes de solicitar protección internacional, lo cual no respeta las necesidades de protección *sur place*.

En consecuencia, aunque es de valorar el elevado número de solicitudes que se resuelven mensualmente, reduciendo el *stock* y los plazos de resolución, preocupa que la celeridad en este procedimiento tenga un impacto negativo en la calidad de la instrucción.

Son de señalar las dificultades asociadas a la incorporación de la documentación aportada por el solicitante a los expedientes, bien sea por vía electrónica, a través de Red SARA, o por registro administrativo.

Es de valorar el elevado número de solicitudes que se resuelven mensualmente, reduciendo el stock y los plazos de resolución. Sin embargo, preocupa que la celeridad en este procedimiento tenga un impacto negativo en la calidad de la instrucción.

La dificultad en la obtención de citas para toma de huellas roza lo imposible. Ante este colapso, algunas personas venden citas a un precio que oscila entre los 30€ y los 300€.

Por otro lado, el volumen de trabajo administrativo existente en la Oficina de Asilo ha retrasado considerablemente la notificación de las resoluciones que ponen fin al procedimiento de protección. Esto genera demoras en las extensiones familiares de protección, que se unen a los ya de por sí dilatados plazos en los que se resuelven estas peticiones. Son de señalar las dificultades asociadas a la incorporación de la documentación aportada por el solicitante a los expedientes, bien sea por vía electrónica, a través de Red SARA, o por registro administrativo.

Es importante tener en cuenta que el procedimiento de extensión familiar, además de ser un derecho reconocido a las personas beneficiarias de protección internacional, es una de las pocas vías seguras que permanecen activas y que evitan que las personas tengan que arriesgar su vida para acceder al territorio español a través de las mafias que trafican con personas. Aun así, siguen existiendo dificultades en su tramitación, principalmente por la actuación de las oficinas consulares españolas en los países de origen, las cuales, extralimitándose en sus competencias, realizan un control previo del grado de parentesco o del riesgo de persecución del familiar reagrupado; algo que no ha de ser valorado en el procedimiento de extensión familiar. Igualmente, se producen retrasos injustificados en la expedición de visados por parte de las embajadas cuando la extensión familiar ya ha sido aprobada.

Las personas beneficiarias también encuentran enormes dificultades para obtener la documentación que acredita dicha circunstancia, lo que impide el ejercicio de los derechos inherentes a su reconocimiento, recogidos en el artículo 36 de la ley 12/2009. Además, una vez han recibido la resolución tienen que solicitar cita para poner huella y tramitar la respectiva tarjeta, la cual se da a través de internet en la mayoría de provincias.

La dificultad en la obtención de citas para toma de huellas roza lo imposible. Esto impide a los beneficiarios de protección internacional obtener la documentación que les acredita como tales y, en consecuencia, ejercer sus derechos. Ante este colapso, algunas personas venden citas a un precio que oscila entre los 30 euros y los 300 euros.

Igualmente es difícil el acceso de los letrados y letradas encargados de la tramitación de los expedientes administrativos a documentos cruciales para la solicitud de protección internacional, dado que la interlocución con la OAR es casi nula. En la práctica, esto deriva en una indefensión manifiesta.

Por último, el retraso de diez años en la aprobación del Reglamento de la Ley de Asilo está obstaculizando la aplicación de esta ley en aspectos centrales como la reagrupación familiar; la tramitación de solicitudes formuladas en misiones diplomáticas; el cumplimiento de los plazos establecidos por parte de los CIE y en las fronteras; y la implementación de criterios para identificar 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 para lograr un tratamiento diferenciado que hoy es inexistente.

1.4. Cierre de entidades públicas que brindan servicios a las personas migrantes y refugiadas

Tras las medidas de contención adoptadas por el gobierno nacional al inicio del estado de alarma con el objetivo de controlar la pandemia, las instituciones públicas debieron suspender todas las actividades de atención presencial programadas para marzo de 2020 y los meses posteriores.

Como consecuencia, las acciones de las distintas oficinas de atención a las personas de origen extranjero, así como las medidas relativas a las actuaciones y procedimientos judiciales y administrativos, fueron anunciadas a la población a través de comunicados.

En la tabla 11 se presentan algunos de ellos, según la entidad emisora.

Tabla 11. Comunicados institucionales relevantes para la población de origen extranjero

Entidad	Comunicados
Oficinas de extranjería	A partir del lunes 16 de marzo deja de atenderse de manera presencial in situ a los usuarios en las distintas oficinas de extranjería. Queda suprimida así la Cita Previa para todos los trámites, anulando las citas ya reservadas hasta la fecha.
	<p>Ante la situación generada por la evolución del Coronavirus COVID 19 y para adoptar medidas tendentes a la protección de la salud de la ciudadanía, se ha dispuesto que el servicio de Cita Previa-Policía para la expedición de documentos de extranjería, cuyos trámites se relacionan, queda suprimido. Igualmente, quedarán anuladas las citas que ya estuvieran reservadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Toma de huella ✓ Autorización de regreso ✓ Carta de invitación ✓ Prórroga de estancia sin visado ✓ Prórroga de visado de estancia de corta duración ✓ Certificado de NIE, de residente y de no residente ✓ Cédula de inscripción de indocumentado ✓ Título de viaje para la salida de España (indocumentado) ✓ Documentación relativa a protección internacional y estatuto de apátrida ✓ Certificado de registro de ciudadano de la UE

Entidad	Comunicados
Oficina de Asilo y Refugio	Con motivo de las medidas adoptadas tras la evolución de la COVID-19, se informa de que queda suspendida la atención al público en la Subdirección General de Protección Internacional/Oficina de Asilo y Refugio (Calle Pradillo, 38-40, Madrid) desde el 16 de marzo de 2020.
	En el mismo edificio quedaron suspendidos los trámites presenciales realizados por la Policía Nacional y la Unidad de Trabajo de Social del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. En el caso de esta última, a partir del 16 de marzo la atención al público empezó a realizarse de manera telefónica; por ello, al solicitar una cita, que era orientativa, era seleccionar el idioma e indicar el teléfono de contacto, así como estar disponible el día y hora asignados, lo cual hacía difícil que las personas fueran atendidas de forma correcta.
Ministerio de Justicia	Sólo se expedirán certificados de antecedentes penales, sexuales, últimas voluntades y seguros de vida a través de la sede electrónica del Ministerio. Nunca de modo presencial, se tenga o no cita previa.
	El registro de documentos deberá realizarse a través de la sede electrónica del Ministerio. Nunca de modo presencial.
Instituto Cervantes	Las convocatorias de CCSE de marzo y abril de 2020, quedan canceladas en todos los países. Todos los inscritos en estas convocatorias se trasladan a las convocatorias de mayo y junio de este mismo año.
	Las convocatorias DELE de abril y mayo quedan canceladas en todos los países, sus candidatos serán asignados a convocatorias posteriores para que conserven la posibilidad de hacer los exámenes sin repetir los trámites de inscripción.
Delegación del Gobierno contra la violencia de género	Se mantiene el servicio del 016 las 24 horas del día y todos los días de la semana, para que las víctimas puedan seguir llamando.
	Se brindará asesoramiento Jurídico de 8:00 a 22:00 horas todos los días de la semana en la web: www.telesor.es
	Se prestará apoyo psicológico y emocional por vía WhatsApp: 682916136 -682508507.
	Para situaciones de emergencia, se puede llamar al 112 o a los teléfonos de emergencias de Policía Nacional (091) y de Guardia Civil (062), que siguen prestando servicio. Todos los teléfonos son gratuitos.
Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social –Gabinete de Comunicación	La Secretaría de Estado de Migraciones suspende los procedimientos de contratación en origen durante la vigencia del estado de alarma.
	Quedan suspendidos todos los procedimientos enmarcados en la Orden TSM/1277/2019, que regula la gestión colectiva de contrataciones en origen para el año 2020.
Comunidad de Madrid	Por motivos de seguridad, desde las 0:00 del lunes 16 de marzo, cesa la atención presencial en las oficinas de la Comunidad de Madrid, C/ Manuel de Falla, 7, relativa a los informes de arraigo social, adecuación de vivienda y esfuerzo de integración. Podrán utilizarse canales alternativos para realizar sus gestiones: http://www.comunidad.madrid/servicios/asuntos-sociales/informes-integracion

El cierre de las instituciones aceleró la digitalización de sus trámites y procedimientos, pero también visibilizó la brecha digital que afecta a algunas personas migrantes.

Los efectos de estas medidas en las personas inmigrantes y refugiadas fueron múltiples. Por ejemplo, su situación laboral fue perjudicada, dado que, en su mayoría, las empresas y empleadores han rechazado la contratación cuando la documentación presentada por la persona estaba caducada o no se adjuntaba la resolución que le daba validez; incluso han exigido la tarjeta física con fecha actualizada.

Además, el desconocimiento o incapacidad de algunas personas para acceder por vía telemática a los trámites ha supuesto una dificultad añadida, en tanto deben tener el certificado digital y este no se puede obtener solamente con el pasaporte, siendo requisito indispensable la presentación de la documentación previamente escaneada y enviada de forma estructurada por correo electrónico.

También son importantes los efectos positivos que las medidas implementadas durante el confinamiento han tenido en las instituciones y sus procedimientos. En particular, los relacionados con los trámites de extranjería, ya que desde el 3 de abril de 2020 es posible presentar las solicitudes iniciales de Tarjeta de Familiar de Ciudadano de la UE a través de la plataforma Mercurio de la Oficina de Extranjería.

Esto representa un avance en la gestión electrónica de las solicitudes, incluyendo las asociadas a circunstancias excepcionales (como arraigo social, familiar o laboral; razones humanitarias; o víctimas de violencia de género, entre otras), que evita el trámite de la cita previa, ahorra molestias a usuarios y representantes, y agiliza su tramitación.

En relación con otros trámites y procedimiento se destaca lo siguiente:

- ➔ **Citas con extranjería** - Desde el final del estado de alarma se agudizó la saturación que existía antes de la pandemia, siendo aún más crítica en los trámites para la toma de huellas y la documentación de residentes extranjeros que se realizan en las comisarías de extranjería.
- ➔ Asimismo, la decisión de no volver a citar a quienes ya tenían su cita concedida, les ha obligado a iniciar de nuevo el trámite. Esta situación fue denunciada por ONG, Asociaciones, Colegios de Abogados, el Defensor del pueblo y el Foro, el cual solicitó un informe sobre la situación al Ministerio del Interior.
- ➔ **Tarjeta de Identidad de Extranjero (TIE)** - A través de un proyecto realizado por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, la División de Documentación y el Centro de Proceso de Datos de El Escorial, en colaboración con la Real Fábrica de la Moneda y Timbre, el Cuerpo Nacional de Policía ha implementado el Modelo Uniforme de Permiso de Residencia dentro de la Unión Europea que afecta a las TIE que se expidan a partir del día 19 de mayo de 2020.

- ➔ **Compatibilidad de los procedimientos de asilo con aquellos regulados en la legislación de extranjería** La Secretaría de Estado de Migraciones, atendiendo una recomendación del Defensor del Pueblo, ha señalado que cuando una persona solicitante de asilo demanda una autorización temporal de residencia, no se le podrá exigir la renuncia al procedimiento de su expediente, en consonancia con la disposición adicional 4ª del Reglamento de Extranjería. De este modo, los solicitantes de protección internacional podrán obtener una autorización de residencia sin renunciar a su estatus. Sin embargo, en diferentes comunidades autónomas las comisarías de extranjería han desconocido esta instrucción, debido a que en su momento se publicó la nota de prensa, pero no la instrucción.
- ➔ **Informes de arraigo social, adecuación de vivienda y esfuerzo de integración en la Comunidad de Madrid** – El cumplimiento de esta competencia de las comunidades autónomas se reanudó en Madrid el 1 de julio de 2020.
- ➔ **Nacionalidad** – Una vez reanudada la tramitación de las solicitudes de nacionalidad española por residencia se mantuvo la suspensión del plazo de los 180 días para cumplir con los requisitos del art. 23 Código Civil. Esta medida no tuvo en cuenta que los procesos de tramitación avanzan lentamente, que las resoluciones de nacionalidad van llegando con cuenta gotas ni la dificultad de conseguir una cita para la preparación de la jura ante el registro civil. Muchas de las personas que han sido afectadas por esta situación tenían cita programada antes del estado de alarma que fue anulada.

Es fundamental garantizar una instrucción de los expedientes de protección internacional que sea individualizada y atienda todos los elementos y circunstancias de cada solicitud.

1.5. Cómo avanzar

El Foro para la Integración Social de los Migrantes hace las siguientes recomendaciones para atender las problemáticas descritas en este capítulo:

- ➔ Garantizar que las **citas para la formalización de las solicitudes de asilo** se lleven a cabo en el menor tiempo posible, asegurando desde su registro, no desde su formalización, el acceso del solicitante al Sistema de Acogida.
- ➔ **Es fundamental garantizar una instrucción de los expedientes de protección internacional** que sea individualizada y atienda todos los elementos y circunstancias de cada solicitud.
- ➔ Garantizar la **disponibilidad de citas para renovar documentación acreditativa de la condición de solicitante**, así como para tramitar la TIE cuando se concede algún tipo de protección.
- ➔ Dotar de **medios materiales y recursos humanos suficientes** a la administración para el acceso y tramitación de todo el expediente, evitando demoras innecesarias en la formalización y garantizando una adecuada gestión administrativa.
- ➔ Garantizar **que la OAR permita a los letrados y letradas el acceso al expediente completo** de las personas solicitantes de asilo a las que defienden y representan.
- ➔ **Mejorar la calidad de las resoluciones** que ponen fin al procedimiento, asegurando que en las mismas consten los hechos alegados y la documentación presentada, a fin de evitar errores que generen inseguridad jurídica a las personas solicitantes.
- ➔ Garantizar el **acceso a la información y al procedimiento** de protección internacional de forma adecuada e individualizada, especialmente en las fronteras aérea, marítima y terrestre, pero también en territorio y en los centros de internamiento. Esto, **asegurando el acceso a asistencia letrada e interpretación especializada**.
- ➔ **Suprimir las restricciones** a la libertad de circulación de solicitantes de asilo en Ceuta y Melilla y los criterios discrecionales y discriminatorios para realizar traslados a la península, aplicando la reciente jurisprudencia que reconoce este derecho a las personas solicitantes.
- ➔ **Mejorar la gestión** de las llegadas de personas migrantes y refugiadas por **vía marítima**, asegurando la identificación de necesidades de protección y acceso al procedimiento de protección internacional.
- ➔ Garantizar **formación adecuada y continua** en materia de protección internacional a todos los agentes que intervienen en el procedimiento, incluyendo los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado.

Los criterios para acreditar relación de parentesco, dependencia o convivencia previa han de estar adaptados a las realidades socioculturales de los países de origen y residencia de los familiares y a las condiciones de seguridad de los mismos.

La crisis motivada por la pandemia de COVID-19 deja como aprendizaje que las medidas de restricción de la libertad de circulación adoptadas en una situación de crisis no pueden impedir el acceso al territorio y al procedimiento de protección internacional a las personas que la necesitan.

- ➔ Adoptar **medidas de identificación y protección efectiva** de víctimas de trata, aplicando un enfoque centrado en la protección de las víctimas.
- ➔ Garantizar una **adecuada protección de los menores**, evitando que sean detenidos bajo ninguna circunstancia y asegurando una apropiada identificación de niños y niñas no acompañados, así como la aplicación de pruebas de determinación de la edad adecuadas.
- ➔ **Agilizar las gestiones encaminadas a clarificar vínculos familiares** en las llegadas de niños y niñas acompañados por adultos para evitar separaciones innecesarias y garantizar el derecho a la unidad familiar.
- ➔ Ante la falta de reconocimiento por parte de la Oficina de Asilo y Refugio de la **persecución por maras y pandillas en Centroamérica** como motivo de concesión de protección internacional, demandamos un cambio de criterio en línea con las Sentencias de la Audiencia Nacional y la incorporación del resto de criterios jurisprudenciales determinados por la Audiencia Nacional.
- ➔ En relación con la valoración de la **extensión familiar**, establecer criterios uniformes para acreditar la relación de parentesco y, en su caso, la dependencia o existencia de convivencia previa. También es necesario establecer a priori los criterios sobre los casos que requieren pruebas de ADN, bien sea por nacionalidad, por falta de documentación de identidad o por falta de documentación de parentesco, para así agilizar su realización desde un inicio.
- ➔ Los criterios para acreditar relación de parentesco, dependencia o convivencia previa han de estar adaptados a las realidades socioculturales de los países de origen y residencia de los familiares y a las condiciones de seguridad de los mismos.
- ➔ Adaptar los requisitos para acreditar vínculos familiares en los casos de extensiones familiares de las solicitudes presentadas por personas **LGTBI**, toda vez que los solicitantes no podrán, en la mayoría de los casos, presentar documentación oficial que acredite relación sentimental.
- ➔ A pesar de la mejora lograda en los últimos años en la aplicación de la figura de razones humanitarias, es necesario seguir aumentando el número de concesiones en aquellos casos en los que existe una situación de vulnerabilidad manifiesta, especialmente en los relacionados con la salud mental que no podrían ser tratados si la persona no se encuentra en situación regular.
- ➔ **Eliminar los límites** a la extensión familiar no previstos en la ley, debido a los cuales solicitudes de extensión presentadas hace años aún no se están instruyendo. Asimismo, agilizar la tramitación de expedientes de extensión familiar que actualmente se demoran más de un año tanto en la OAR como en las embajadas. Esto es incompatible con el principio de reagrupación familiar, el derecho a la vida en familia y el principio humanitario de ayudar a que las personas refugiadas reconstruyan su vida en el país de destino.

- ➔ Poner en marcha **vías legales y seguras** de acceso al procedimiento de asilo, habilitando la posibilidad de solicitar en las embajadas y los consulados el traslado a España para formalizar la solicitud; facilitando la emisión de visados humanitarios; cumpliendo los compromisos adquiridos en materia de reasentamiento; y aprobando un programa ambicioso y permanente de reasentamiento.
- ➔ Promover la aprobación a escala comunitaria de un **protocolo de desembarco seguro y predecible** por el que ninguna persona migrante pueda ser devuelta a un país en el que su vida pueda peligrar, en cumplimiento del principio de no devolución recogido en la Convención de Ginebra.
- ➔ Defender en el **proceso de negociaciones del nuevo Pacto Europeo de Migración y Asilo una posición garantista en las reformas del Sistema Europeo Común de Asilo**, el refuerzo del principio de responsabilidad compartida y solidaridad entre los Estados miembro, la garantía del acceso al procedimiento de protección internacional y el respeto del principio de no devolución, incluso en situaciones de emergencia sanitaria.

2

Impacto de la crisis sanitaria causada por la COVID-19 en los procesos de integración de las personas inmigrantes y refugiadas

Elaborado por:

Comisión de políticas de integración, interculturalidad, convivencia y cohesión social

Al concluir su visita a España en febrero de 2020, el relator de Naciones Unidas sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, Philip Alston, señaló que “las altas tasas de pobreza son una opción política” y que “España les está fallando por completo a las personas que viven en la pobreza, cuya situación ahora se encuentra entre las peores de la Unión Europea”²⁴.

24 España: las altas tasas de pobreza son una opción política, según experto en derechos humanos de la ONU. 07 de febrero de 2020. Recuperado en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25534&LangID=S>

La fragilidad de un modelo de desarrollo basado exclusivamente en la economía y no centrado en las personas ha sido visibilizada por la pandemia.

La fragilidad de un modelo de desarrollo basado exclusivamente en la economía y no centrado en las personas ha sido visibilizada por la pandemia. La economía debe de servir para corregir desigualdades y generar cohesión social, tal y como lo indicó la Presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Leyen, en la presentación de las Directrices Políticas de la Comisión, al enfatizar su compromiso de forjar “una economía que trabaja por las personas (...) luchando por una mayor equidad social y prosperidad”²⁵.

Según los informes de seguimiento del indicador AROPE²⁶ elaborados por EAPN España, la incidencia de la pobreza y la exclusión social es más elevada entre la población inmigrante que en la autóctona, lo cual fue agravado por la crisis sanitaria. En este escenario de crisis, además, algunos sectores sociales y políticos intentaron vincular el origen de los rebrotes de Covid-19 con la inmigración y las personas migrantes. Estos mensajes, sin embargo, se han demostrado falsos. Las causas de la pobreza y la exclusión social que sufre España son estructurales y multifactoriales, teniendo su origen no en la nacionalidad de las personas, sino en los contextos y en las políticas.

Esta dinámica de pobreza y exclusión sitúa a las personas inmigrantes y solicitantes de asilo en situación de vulnerabilidad, en una clara desventaja en la lucha contra la enfermedad. Como lo señala el Ministerio de Sanidad (2020) “las condiciones de empleo y trabajo, la vivienda, su situación material y el entorno residencial, los ingresos y la situación económica, las barreras de los servicios sociosanitarios, la estigmatización y la discriminación, la irregularidad administrativa de las personas inmigrantes, la privación de libertad y la brecha digital son los principales determinantes sociales de la vulnerabilidad epidemiológica ante la COVID-19”²⁷.

Por ello, para incidir sobre la pobreza y la exclusión social se deben introducir cambios en las políticas económicas, fiscales, educativas, sanitarias, de empleo, de vivienda y de integración e inclusión, así como en los modelos urbano y de desarrollo vigentes. También hay que recordar que los ambiciosos objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible no se podrán alcanzar sin la integración de las personas inmigrantes y solicitantes de asilo en el conjunto de las políticas públicas.

En el escenario de la pandemia, ha sido posible constatar la estrecha relación que existe entre el bienestar social y la protección - promoción de salud, y que la inversión en políticas sociales, así como en políticas de integración y convivencia, es una de las mejores herra-

²⁵ Discurso de la presidenta Von der Leyen sobre el estado de la Unión: marcar el rumbo para salir de la crisis del coronavirus ...hacia el futuro. 16 de septiembre de 2020. Recuperado en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_1657

²⁶ El indicador AROPE (At Risk Of Poverty and/or Exclusion) fue creado por la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social para medir estas dos variables.

²⁷ Ministerio de Sanidad (2020). Equidad en salud y COVID-19. Recuperado en: https://www.msbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/COVID19_Equidad_en_salud_y_COVID-19.pdf

Es necesario un sistema de salud fuerte, adecuadamente organizado y estructurado, como herramienta fundamental para gestionar una crisis como la vivida, tanto en su perspectiva sanitaria como en la social.

mientas de prevención en salud, por lo cual es importante una mayor coordinación entre las políticas sociales, de salud, educativas y de empleo. La fragmentación y sectorialización son un mal endémico de las políticas sociales que se debe revertir en el actual contexto.

Igualmente, se ha puesto de relieve el rol central de la red pública de servicios sociales, de las entidades sociales y de las asociaciones de personas inmigrantes. Para reforzar y ampliar estos sistemas se requiere una fuerte inversión pública que garantice el acceso de las personas inmigrantes y refugiadas a los servicios sanitarios y sociales en condiciones de igualdad.

Son más visibles el valor y la importancia de contar con un sistema público de salud y de protección social universal que incluya a las personas inmigrantes en situación administrativa irregular porque dejar sin cobertura sanitaria a una parte de la población atenta contra las personas, los Derechos Humanos y la salud comunitaria. Es necesario un sistema de salud fuerte, adecuadamente organizado y estructurado, como herramienta fundamental para gestionar una crisis como la vivida, tanto en su perspectiva sanitaria como en la social.

Asimismo, ha quedado manifiesta la necesaria coordinación entre los servicios sociales municipales y las entidades del tercer sector de acción social, a través de nuevas alianzas a nivel local. Teniendo en cuenta los déficits de coordinación entre los diferentes niveles de la administración en la gestión de la pandemia, es igualmente necesario contar con un marco de armonización a nivel estatal de las políticas sociales, sanitarias y educativas.

Por último, la pandemia ha potenciado la irrupción de factores de exclusión que permanecían ocultos como la brecha digital, la cual ha afectado significativamente a las familias inmigrantes y refugiadas, y ha impedido que sus hijas e hijos continúen su educación; la situación de las personas sin hogar; los asentamientos chabolistas cercanos a explotaciones agrarias en donde malviven miles de personas inmigrantes; la precariedad de los y las jornaleras inmigrantes que trabajan en el sector agrícola; la vulnerabilidad de quienes están en el sector de los cuidados trabajando en una economía sumergida inadmisibles; el incremento de las cargas de cuidados que ha recaído especialmente sobre las mujeres, dada la desigualdad de género; las situaciones de violencia de género que se vieron agravadas durante el confinamiento; o la realidad de las mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual, entre otras.

Teniendo en cuenta lo anterior, el gran reto social que tiene el país es la convivencia intercultural, en torno a la cual convergen otros desafíos como la pobreza, las exclusiones social y residencial, el desempleo, la desigualdad, la discriminación, el racismo, la xenofobia o la gestión demográfica, medioambiental y de la diversidad. A la vez, enfrentar las consecuencias sociales y económicas que esta pandemia ha traído para los grupos sociales más vulnerables requerirá de una nueva gobernanza de las políticas públicas, una forma de ejercer el gobierno que trace un escenario donde las políticas de convivencia intercultural vuelvan a ocupar el centro de la agenda política y social.

Los servicios sociales de atención primaria a las personas migrantes y refugiada deben considerarse como una de las mejores inversiones que pueden y deben hacer la Administración Pública y diferentes actores sociales, no como un gasto.

2.1. Acceso a los servicios sociales de atención primaria por parte de las personas inmigrantes y refugiadas

La crisis sanitaria y sus consecuencias socioeconómicas han mostrado que los servicios sociales son esenciales y un pilar fundamental de la equidad social. También han revelado el déficit de recursos que sufren los servicios de atención primaria, lo que dificulta atender el incremento de la demanda que están sufriendo en este contexto.

Los servicios sociales de atención primaria a las personas migrantes y refugiadas deben considerarse como una de las mejores inversiones que pueden y deben hacer la Administración Pública y diferentes actores sociales, no como un gasto. Es necesario incrementar la inversión en este sector, reforzando los equipos; garantizando una cartera de servicios acordes a las necesidades actuales; creando la figura del Defensor de la persona beneficiaria de servicios sociales; reforzando la financiación y la coordinación con las entidades sociales; e incrementando la dotación de fondos de emergencia para atender a familias y personas que no tengan cobertura con el Ingreso Mínimo Vital (IMV), como sucede con muchas personas y familias inmigrantes.

Para mejorar la cobertura de los servicios sociales de atención primaria a la población inmigrante y refugiada es necesario mejorar la coordinación de estos con las entidades del tercer sector de acción social y las asociaciones de inmigrantes para trabajar de forma conjunta y coordinadamente con las familias y colectivos en situación de mayor vulnerabilidad, dando a los servicios sociales una dimensión comunitaria.

Frente a un modelo de servicios sociales meramente asistenciales, mejor apostar por uno de carácter integral y base territorial enfocado en los procesos de acompañamiento y fortalecimiento de la autonomía. Los servicios sociales deben configurarse como un derecho subjetivo de la ciudadanía, como lo son la sanidad o la educación.

Planes de integración y ciudadanía a nivel estatal y autonómico

España lleva más de seis años sin adoptar una estrategia común de integración para las personas de origen inmigrante, pero ante la actual situación social y económica urgen actuaciones tendientes a fortalecer la cohesión social. Por ello, en el corto plazo deberían intensificarse las iniciativas normativas de carácter estatal, autonómico y provincial relacionadas con la integración o la convivencia intercultural, entre ellas, los planes de integración y ciudadanía que, salvo algunas excepciones, se encuentran estancados.

Actualmente el Estado no tiene vigente ningún plan de integración o de convivencia intercultural²⁸ y son escasas las comunidades autónomas (CCAA) que cuentan con estos instrumentos: en el momento de escribir este informe, cinco disponen de un plan de integración vigente (Aragón, Cataluña, Castilla y León, Madrid y País Vasco), mientras que Valencia se encuentra en la fase final de elaboración de la "Estrategia Valenciana de Migraciones²⁹". En la tabla 12 se presentan el órgano competente, el período de vigencia y las principales medidas de estos planes autonómicos.

Tabla 12. Comunidades autónomas con Planes de Integración vigentes

Comunidad autónoma	Órganos competentes en materia de migración	Plan de Integración	Período	Objetivos específicos
Aragón	Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales	Plan Integral para la Gestión de la Diversidad Cultural de Aragón 2018-2021	2018-2021	El Plan tiene tres líneas estratégicas: inclusión, convivencia intercultural y ciudadanía activa. Incluye 14 objetivos y más de 70 medidas.
País Vasco	Departamento de Empleo y Políticas Sociales	V Plan en el ámbito de la ciudadanía, interculturalidad e inmigración. 2018-2020	2018-2020	El Plan tiene tres ámbitos prioritarios de actuación: educación, empleo y convivencia. Además, incluye dos ámbitos complementarios: salud y vivienda; e identifica colectivos que precisan de especial atención.

28 Los planes anteriores eran: Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016 y Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014

29 Se puede consultar en: <https://migracionsgva.es/es/inicio/>

Situación de las personas migrantes y refugiadas en España:

Efectos del estado de alarma declarado en el marco de la pandemia de COVID-19

Informe Anual 2020

Comunidad autónoma	Órganos competentes en materia de migración	Plan de Integración	Período	Objetivos específicos
Castilla y León	Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior	IV Plan Estratégico de Cohesión Social con las Personas Inmigrantes y la Convivencia Intercultural 2018-2021	2018-2021	El Plan tiene 79 medidas ordenadas en ocho áreas: coordinación; fomento de la igualdad de oportunidades; sensibilización social y gestión de la diversidad cultural; salud y asistencia sanitaria; educación; empleo; servicios sociales; y cultura y deporte.
Cataluña	Departamento de Trabajo, Asuntos Sociales y Familias	Plan de Ciudadanía y de las migraciones 2017-2020	2017-2020	El Plan tiene 433 actuaciones, agrupadas en 44 programas. Sus cuatro ejes son: interacción; inclusión; calidad democrática; y herramientas de estado.
Comunidad de Madrid	Dirección General de Políticas Sociales y Familia	Plan de Inmigración 2019-2021	2019-2021	El plan tiene 78 medidas, organizadas en cinco ejes: políticas de inclusión social; inclusión laboral; fomento de la convergencia; administración coordinada y flexible; y lucha contra el racismo.

Fuente: Elaboración propia de Cáritas Española para la Comisión de Políticas de Integración del Foro, 2020

Como se observa, el actual vacío de medidas y políticas en materia de integración suscita preocupación. El Estado y las CCAA están omitiendo un deber y una responsabilidad fundamental para la convivencia y la cohesión social en los barrios de las ciudades. Es necesario dotar presupuestariamente a aquellas políticas y prácticas orientadas a la convivencia intercultural y la integración social que tomen en cuenta el territorio y prioricen las zonas urbanas más degradadas. No se puede olvidar que el eje que vertebra la integración social de las familias y personas migrantes pasa por el barrio.

Asimismo, sería necesario que el Gobierno implementase un plan de inclusión y convivencia intercultural que tuviese asignada una dotación presupuestaria, procediendo a la restitución del Fondo para la Integración, Acogida y Refuerzo Educativo de los Inmigrantes. De este modo se dotaría a los municipios y CCAA de los medios económicos necesarios para el desarrollo de sus planes.

En un contexto de crisis es fundamental que las intervenciones para la integración de las personas inmigrantes se realicen en un marco de coordinación entre las entidades competentes y los distintos niveles de la Administración Pública.

Brecha digital: una realidad que ha afectado a las familias inmigrantes y refugiadas

La declaración del estado de alarma y el consiguiente confinamiento hicieron visible la brecha digital que afecta a muchas familias españolas e inmigrantes en situación de especial vulnerabilidad. Especialmente a familias inmigrantes y refugiadas con hijas e hijos escolarizados en el sistema educativo que no cuentan con recursos necesarios (como ordenadores, portátiles, acceso a internet), condiciones adecuadas en sus viviendas o apoyo de sus padres para continuar con su formación vía online. En diversos casos, además, son alumnos y alumnas que contaban con un refuerzo escolar por parte de organizaciones sociales, el cual también fue interrumpido durante el confinamiento, profundizando las desigualdades e incrementando las tasas de fracaso escolar.

En este escenario, se hacen las siguientes propuestas para enfrentar la brecha digital:

- ➔ Promover la apertura de wifis públicas para facilitar el acceso a internet a la ciudadanía y, especialmente, a las personas más vulnerables.
- ➔ Facilitar la adquisición, arrendamiento o cesión de dispositivos electrónicos para que la población más vulnerable pueda acceder, en igualdad de condiciones, a formaciones digitales, tramitaciones digitales e información en general.
- ➔ Fomentar la alfabetización digital y competencias para el uso de herramientas digitales entre las personas más vulnerables, prestando especial atención a la disminución de la brecha digital de género.
- ➔ Promover programas para la empleabilidad, el emprendimiento y el uso de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en el medio rural y en el urbano, con el propósito de eliminar una brecha cada vez más significativa entre estos dos contextos.
- ➔ Apoyar a la creación o habilitación de locales con recursos informáticos y con acceso a redes de alta velocidad de navegación en el medio rural para facilitar y promover el teletrabajo. En igual sentido, fomentar la educación digital entre los emprendedores rurales para que puedan circular sus iniciativas, servicios y productos en internet.
- ➔ Permitir la compra de equipos por las organizaciones sociales como gasto elegible de proyectos financiados con recursos públicos para su cesión a familias y personas en situación de especial vulnerabilidad.
- ➔ En un contexto de crisis es fundamental que las intervenciones para la integración de las personas inmigrantes se realicen en un marco de coordinación entre las entidades competentes y los distintos niveles de la Administración Pública.

El aumento de la desigualdad motivado por la pandemia se manifiesta con mayor agudeza en territorios con estructuras socioeconómicas frágiles y entre grupos sociales con altos niveles de vulnerabilidad, como las personas migrantes.

El ingreso mínimo vital y su impacto entre la población inmigrante

El Ingreso Mínimo Vital (IMV) ha sido una de las reivindicaciones históricas de las organizaciones sociales y su aprobación marca un hito. No obstante, aunque ayuda a amortiguar las situaciones de pobreza extrema, la dotación que le ha sido asignada no acaba con el problema y la vulnerabilidad se mantendrá.

Por ello, es imprescindible lograr una complementariedad que garantice ingresos mínimos suficientes para tener una vida digna y ampliar la tasa de cobertura. Esto implica asegurar que las partidas presupuestarias contempladas en los presupuestos de las comunidades autónomas para la Renta Básica de Inserción se sigan destinando por completo a mejorar las condiciones de vida de las familias y de las personas, así como recurrir a un procedimiento administrativo simplificado que no sea un obstáculo en la gestión.

En la tramitación parlamentaria del IMV como proyecto de Ley es fundamental incorporar modificaciones encaminadas a solucionar las dificultades en la gestión del Ingreso, mejorando la información a las personas y familias; facilitando el acceso a la solicitud; eliminando la carga burocrática; generando condiciones que permitan un incremento de la cobertura existente; dotando a las direcciones provinciales de la seguridad social de recursos humanos; y firmando convenios con las CCAA, los ayuntamientos y las ONG para lograr una mayor coordinación y participación en el acompañamiento a las personas y las familias.

Incidencia de la COVID-19 en la integración comunitaria de las personas migrantes y refugiadas

La crisis sanitaria generada por la COVID-19 y las medidas adoptadas para su contención han sumado a la pandemia una crisis social y económica que está aumentando la brecha social y el número de personas en riesgo o en exclusión social. El incremento de la desigualdad motivado por la pandemia se manifiesta con mayor agudeza en territorios con estructuras socioeconómicas frágiles y entre grupos sociales con altos niveles de vulnerabilidad, como las personas migrantes, quienes han visto empeoradas sus condiciones de vida, que ya eran precarias antes de la pandemia.

Aunada a sentimientos de desesperanza, falta de oportunidades y tensiones emocional entre las personas, lo anterior ha afectado las relaciones de convivencia entre la población autóctona y la inmigrante, especialmente en zonas donde cohabitan diferentes culturas y nacionalidades. Las tensiones así generadas han dejado al descubierto, entre otras situaciones, manifestaciones de racismo y xenofobia; conflictos interculturales; el debilitamiento del tejido vecinal y las relaciones de confianza; y la brecha de género en el acceso a recursos.

En un marco de vulnerabilidad compartida ante la pandemia se han desarrollado acciones de solidaridad intercultural y de participación colectiva que brindan razones para la esperanza.

En el escenario poscovid son necesarios un cambio epistemológico, otra perspectiva y la reelaboración de contenidos para que la diversidad se posicione como un elemento central en el desarrollo de la acción social en el territorio³⁰. Esto implica seguir promoviendo espacios de convivencia y reforzando la cohesión social con intervenciones territoriales holísticas que asuman la interculturalidad como modelo político de gestión de la diversidad y el desarrollo comunitario como modelo de convivencia; es decir, que tengan la perspectiva del **Desarrollo Comunitario Intercultural**.

Tal perspectiva tiene tres líneas estratégicas que, lejos de ser compartimentos estancos, se deben trabajar simultáneamente en el marco de los procesos comunitarios:

- ➔ **Fomento de la participación**, entendida como el proceso de implicación de los diferentes actores que habitan un territorio en la identificación de necesidades y la toma de decisiones para implementar soluciones. Esto significa que la participación democrática y paritaria (en el mismo plano) debe ser la articuladora del proceso (estructura y funcionamiento) y el hilo conductor de las acciones propuestas.

Es de tener en cuenta que, en un marco de vulnerabilidad compartida ante la pandemia, se han desarrollado acciones de solidaridad intercultural y de participación colectiva que brindan razones para la esperanza. Éstas son oportunidades para crear puntos de unión, respeto y reconocimiento mutuo en territorios diversos y multiculturales, así como para frenar discursos xenófobos y racistas que pueden aprovechar esta crisis para fortalecerse.

Existen cinco actores clave en este proceso de participación: la ciudadanía, organizada en tejido asociativo o no; los recursos técnicos públicos y privados; el gobierno o administración local; el tejido empresarial local; y los medios de comunicación locales. Todos tienen que ser partícipes del proceso y corresponsables en el desarrollo de la comunidad, según el papel que les corresponde, para lo cual es importante tener en cuenta los distintos niveles de participación que se pueden dar.

³⁰ Se conoce como acción el hecho de tomar una iniciativa, comenzar o poner algo en movimiento. Si se propone la unión de acción comunitaria, es posible decir que se refiere "a las relaciones entre personas, a los deseos, las oportunidades, las elecciones, las emociones, los conflictos, los vínculos, los intereses, los poderes, las motivaciones, los discursos, los sueños y, en general, todos aquellos mecanismos que, de una manera dinámica compleja, entretienen, regulan y estructuran la vida en la sociedad." Es decir, que es el caldo de cultivo en el que se desarrolla la acción comunitaria son las relaciones interpersonales que se generan en el ámbito local; relaciones que se producen y organizan alrededor de temas y situaciones que las personas tratan de gestionar en la cotidianidad para lograr mejores condiciones de vida. Se trata, así, de un esfuerzo decidido de la población, con el cual se busca que las personas se involucren en procesos sociales sobre las situaciones que les afectan.

Asimismo, el trabajo en red es fundamental para ampliar su capacidad de incidir en políticas públicas útiles para la convivencia intercultural y la cohesión social, haciendo frente a desafíos sociales que por ser complejos y multidimensionales no pueden ser solucionados por ningún actor en solitario. Al contrario, para transformar estas realidades se necesita del concurso de diversos agentes públicos y privados que trabajen juntos desde los principios de la gobernanza democrática.

Trabajar en red permite intercambiar información, estrategias de intervención, habilidades, espacios de formación e investigación para luego pasar a la coordinación y al trabajo en común, en alianza, evitando la fragmentación en la intervención por áreas temáticas, la sectorialización y el aislamiento de los recursos y de los actores. Significa implementar un paradigma de convergencia en el que unos actores institucionales dirigen la integración de otros actores, en un escenario de corresponsabilidad, aprendizaje e innovación para la acción social.

- ➔ **Mediación Intercultural**, con un enfoque preventivo, rehabilitador y transformador. Esta estrategia busca preparar el camino para la construcción de ciudadanía y acompañar activamente los procesos personales de integración, favoreciendo la participación social y comunitaria. Para ello, facilita la comunicación y el entendimiento entre personas y grupos de culturas distintas en diferentes espacios de intervención, siendo especialmente necesaria en salud comunitaria.
- ➔ **Sensibilización social**, entendida como el “conjunto de acciones que pretende influir sobre las ideas, percepciones, estereotipos, conceptos de las personas y de los grupos para provocar un cambio de actitudes en nuestras prácticas sociales, individuales y colectivas”.

La escasa sensibilización en la sociedad de acogida respecto de la riqueza que aporta la diversidad cultural está motivada por el desconocimiento y la persistencia de prejuicios. También se genera ante la falta de espacios de convivencia entre las personas que integran la sociedad de acogida y las nuevas vecinas y vecinos.

En el contexto poscovid es importante impulsar estrategias de sensibilización efectivas, participativas y adaptadas a la idiosincrasia y diversidad de cada territorio, que impliquen a la ciudadanía en los procesos participativos, en la promoción de relaciones positivas y hábitos de vida saludable, y en la prevención de conductas discriminatorias, racistas y xenófobas.

La crisis es una oportunidad de “resetear” la forma como trabajamos, tomando conciencia de la nueva realidad de los territorios, con su potencialidad conflictiva y también con la riqueza que aporta la diversidad.

Para promover la integración social de las personas migrantes y refugiadas con la perspectiva de Desarrollo Comunitario Intercultural, apostando de forma decidida por su participación ciudadana, desde la Comisión planteamos las siguientes propuestas:

- ➔ Instar al Gobierno a que impulse una estrategia integral de inclusión y ciudadanía, y a las CCAA a que inviertan en procesos comunitarios para el fomento de la convivencia intercultural y la cohesión social en barrios y municipios.
- ➔ Promover actividades de codesarrollo y recuperar los fondos dirigidos a favorecer los procesos de inclusión social y de lucha contra los estereotipos, la xenofobia y el racismo.
- ➔ Fomentar, desde el municipalismo, la participación en la Red Española de Ciudades Interculturales, la Red de Ciudades Participativas y las Estrategias Municipales Antirrumores.
- ➔ Impulsar el análisis municipal y anual del Índice de Ciudades Interculturales del Consejo De Europa.
- ➔ Elaborar Planes Municipales de Convivencia con la participación en su planificación, implementación y evaluación de todos los actores implicados en los procesos de integración.
- ➔ Introducir la formación de competencias específicas en materia de diversidad cultural y educación intercultural en los sistemas educativos.
- ➔ Rescatar las figuras de mediación intercultural en las administraciones públicas, especialmente en centros sanitarios y educativos.
- ➔ Establecer un Plan Marco Autonómico sobre Interculturalidad como modelo de gestión de la diversidad, así como un paquete de medidas impulsadas desde el Estado, en tanto “órgano gestor” de la diversidad.
- ➔ Fomentar la creación de Consejos Locales para la Participación a nivel municipal.

La crisis es una oportunidad de “resetear” la forma como trabajamos, tomando conciencia de la nueva realidad de los territorios, con su potencialidad conflictiva y también con la riqueza que aporta la diversidad. Un primer paso es re-diagnosticar con el propósito de analizar los impactos de la crisis en el ámbito local y luego trabajar desde la diversidad. Desde una perspectiva comunitaria e intercultural, esta forma de trabajo implica cambiar el papel del observador externo que se ha venido desarrollando con las comunidades, por un papel de agente activo que se involucre en la formulación de soluciones y en la toma de decisiones sobre los problemas que las aquejan.

Para lograrlo es fundamental crear condiciones que promuevan la participación, la mediación, la sensibilización, la convivencia, la generación de vínculos, la comunicación, y el desarrollo armonioso y cohesionado de la comunidad. Además, es necesario que ésta participe en procesos de autodiagnóstico que permitan conocer sus inquietudes y propuestas, así como lograr una mayor autogestión e independencia.

Durante el período de confinamiento la consigna “quédate en casa” evidenció que contar con una vivienda es un derecho que beneficia al conjunto de la sociedad.

2.2. Vivienda y exclusión residencial

Durante el período de confinamiento la consigna “quédate en casa” evidenció que contar con una vivienda es un derecho que beneficia al conjunto de la sociedad. A la vez, la exclusión social no afecta solamente a quienes la sufren, sino a toda la ciudadanía. Por ello, la inclusión residencial debe ser uno de los objetivos centrales de la acción política, social y económica en el país.

En los primeros meses de la pandemia, la Federación Europea de Asociaciones Nacionales que trabajan con Personas Sin Hogar (FEANTSA), de la cual hacen parte tres organizaciones integrantes del Foro (Caritas Española, Fundación Cepaim y Red Acoge), solicitó a las autoridades públicas del nivel local, autonómico, nacional y europeo que tomaran siete medidas para proteger a las personas sin hogar y la salud pública, las cuales sería apropiado incorporar en el marco del Plan de reconstrucción social y económico. Éstas se presentan a continuación:

- a. **Las personas sin hogar, entre ellas muchas personas inmigrantes y refugiadas, deben tener prioridad para las pruebas diagnósticas.** Son un grupo médicamente vulnerable y se ven obligadas a vivir en lugares peligrosos en una pandemia como espacios públicos, campamentos, refugios, alojamientos temporales, chabolas e infraviviendas. Las pruebas son la única forma de evitar que estos lugares se conviertan en focos de infección, protegiendo la salud comunitaria.
- b. **Casas para las personas sin hogar.** Las autoridades públicas deberían tomar todas las medidas posibles para proporcionar a las personas sin hogar una vivienda de emergencia adecuada que les permita contar con un espacio privado para comer, dormir y lavarse, es decir, aislarse.

Es urgente movilizar rápidamente viviendas apropiadas para este propósito: viviendas vacías, apartamentos turísticos, hoteles, residencias para estudiantes, cuarteles, entre otras.

Situaciones como la vivida en el incendio de la nave de Badalona y en otros ocurridos de forma recurrente en asentamientos chabolistas durante las campañas agrícolas en las provincias de Huelva y Almería, son ejemplos de la urgencia de proporcionar una alternativa habitacional segura a todas estas personas.

- c. **Hacer que los servicios para las personas sin hogar sean lo más seguros posibles.** Se deben tomar medidas para garantizar que quienes dependen de los servicios para personas sin hogar, como refugio y distribución de alimentos, estén lo más seguros posible. Las autoridades públicas deberían proporcionar orientación y recursos para facilitar el distanciamiento social y las medidas de higiene, así como garantizar la planificación de contingencias. También se requieren medidas urgentes para proteger al personal y a voluntarios que trabajan con personas sin hogar, entre ellas con personas inmigrantes y refugiadas.

- d. **Garantizar el acceso a la asistencia sanitaria para las personas sin hogar, con independencia de su situación administrativa en España.** Está bien establecido que las personas sin hogar luchan para acceder a los servicios de salud, especialmente la atención primaria y la información de salud pública. Se requiere, por ello, garantizar que puedan tener atención médica durante la pandemia.
- e. **Garantizar el acceso a alimentos e higiene de las personas sin hogar.** Este acceso puede ser una lucha diaria para quienes viven en la calle y muchos de los servicios en los que confían para hacerlo, como baños públicos, comedores populares o centros de día, fueron interrumpidos o inseguros por la pandemia. Las autoridades públicas deben actuar con urgencia para garantizar que las personas sin hogar no se queden sin acceso a higiene, saneamiento ni alimentos seguros.
- f. **Evitar que las personas se queden sin hogar.** El impacto económico de la crisis producida por pandemia ha puesto a muchas personas inmigrantes en riesgo de quedarse sin hogar. Las autoridades públicas deben actuar rápidamente para que no pierdan sus hogares y evitar desalojos, asegurar ingresos, brindar apoyo para los costos de alquiler o hipoteca. Asimismo, deben garantizar su disponibilidad para las víctimas de violencia doméstica, abuso y trata de seres humanos con fines de explotación sexual, quienes no están seguras en su propio hogar.
- g. **Proteger a las personas sin hogar de las medidas punitivas de ejecución.** Estas personas no deben ser castigadas por no quedarse en casa. Al contrario, deben ser protegidas de multas y otras sanciones, así como contar con alternativas seguras.

En relación con estas propuestas, es de señalar que las autoridades públicas españolas han implementado diversas políticas por iniciativa del Gobierno de la Nación, con el objetivo de prevenir nuevas situaciones de sinhogarismo y exclusión residencial, y de paliar el fenómeno durante la emergencia sanitaria.

Por ejemplo, el Gobierno de España, a través de la Vicepresidencia de Derechos Sociales y Agenda 2030 y del Ministerio de Defensa, desarrolló un plan de choque desde los servicios sociales para asistir a las personas sin hogar en la emergencia sanitaria causada por la COVID-19, el denominado **“Escudo Social para las Personas Sin Hogar ante el Coronavirus”**. Un Escudo Social que no alcanzó a las personas inmigrantes que se encuentran malviviendo en asentamientos chabolistas.

Entre las medidas planteadas en este plan se contemplaban la constitución de unidades de emergencia para la entrega de kits de higiene, alimentación y bebida; el asesoramiento en torno a las medidas de prevención ante el coronavirus; la toma de temperatura; la habilitación de comedores sociales; el refuerzo de los centros para personas sin hogar con personal sanitario, al igual que de los servicios de limpieza y desinfección; la habilitación de espacios amplios para alojar, alimentar, garantizar la higiene y atender a personas sin hogar, con profesionales sociales y sanitarios, y con posibilidad de zonas

de aislamiento para personas infectadas. También se preveía que las fuerzas armadas, a través de la Unidad Militar de Emergencias (UME) y protección civil cooperasen en la prestación de estos servicios, conjuntamente con las comunidades autónomas y las entidades del tercer sector de acción social.

A su vez, para prevenir el surgimiento de nuevas situaciones de exclusión residencial, el Gobierno publicó el Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, mediante el cual amplió el periodo de suspensión de desahucios de vivienda habitual de deudores hipotecarios en situación de vulnerabilidad hasta mayo de 2024. Luego, mediante el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, suspendió los procedimientos de desahucio y los lanzamientos para hogares vulnerables afectados por la COVID-19 que residían en régimen de alquiler y que no tenían una alternativa habitacional.

Para la protección ante la pérdida de la vivienda de hogares que pagaban hipotecas y se encontrasen en situación de vulnerabilidad sobrevenida por motivo de la crisis sanitaria, también decretó “la moratoria de los préstamos hipotecarios” (Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo y Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo). Esta moratoria supuso la suspensión de la deuda hipotecaria durante un periodo de tres meses.

Por su parte, para la protección ante la pérdida de vivienda de hogares en régimen de alquiler que se encontraban en situación de vulnerabilidad sobrevenida por la crisis sanitaria, además de la suspensión de los procesos de desahucio y de los lanzamientos, el Gobierno articuló otros mecanismos de protección (Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo (artículos 2-10):

- ➔ **Prórroga extraordinaria de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual.** El objetivo era garantizar la prórroga de los contratos de arrendamiento que finalizarían durante el estado de alarma. La prórroga contemplaba la ampliación de los contratos por un período máximo de seis meses, durante los cuales seguirían aplicándose los términos y condiciones establecidas en el contrato en vigor. Además, la solicitud debería ser aceptada por el arrendador, salvo que se fijasen otros términos o condiciones por acuerdo entre las partes.
- ➔ **Moratoria de deuda arrendaticia.** Este mecanismo estableció condiciones diferenciadas cuando los arrendadores eran grandes tenedores, empresas o entidades públicas de vivienda, y pequeños arrendadores particulares.

En el caso de grandes tenedores y empresas o entidades públicas, la aplicación de la moratoria de la deuda arrendaticia fue automática. El arrendador debería proporcionar al arrendatario al menos una de las siguientes opciones: a) reducción del 50% de la renta del alquiler mientras estuviese vigente el estado de alarma y posteriormente durante un periodo máximo de cuatro meses, en tanto se mantuviese la situación de vulnerabilidad; o b) moratoria en el pago de la renta arrendaticia que se aplicaría de manera automática y que afectaría al período de tiempo que durara el estado de alarma decretado por el

Gobierno y a las mensualidades siguientes, prorrogables una a una, si aquel plazo fuese insuficiente en relación con la situación de vulnerabilidad provocada a causa de la COVID-19, sin que pudieran superarse, en ningún caso, los cuatro meses.

El pago de la renta sería fraccionado durante al menos tres años, el arrendatario no tendría ningún tipo de penalización y las cantidades aplazadas serían devueltas al arrendador sin intereses. Además, para el pago de esta deuda las personas podrían acogerse al programa de ayudas para el alquiler que se describe más adelante.

Cuando los arrendadores no fueran catalogados como grandes tenedores ni empresas públicas, las personas arrendatarias podrían acogerse a una modificación excepcional y transitoria de las condiciones contractuales de arrendamiento, solicitando el aplazamiento temporal y extraordinario en el pago de la renta. En caso de que el arrendador no lo aceptase, el arrendatario podría acceder a otros mecanismos de protección habilitados con la modificación del Plan Estatal de Vivienda mediante la Orden TMA/336/2020, de 9 de abril:

- ➔ **Aprobación de una línea de avales para la cobertura por cuenta del Estado de la financiación a arrendatarios en situación de vulnerabilidad social y económica como consecuencia de la expansión de la COVID-19.** Este mecanismo supuso la habilitación de una línea de crédito para proporcionar cobertura financiera a los gastos de vivienda (Prestamos ICO).
- ➔ **Nuevo programa de ayudas para contribuir a minimizar el impacto económico y social de la COVID-19 en los alquileres de vivienda habitual.** Se incorporó en el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 un programa específico de ayudas económicas para el pago de alquiler para personas en situación de vulnerabilidad social sobrevenida por la crisis sanitaria. Estas ayudas también podían ser utilizadas para amortizar los préstamos ICO.

Cabe añadir que la orden anterior incluyó, además, un nuevo programa en el Plan Estatal de Vivienda para proporcionar ayudas de alquiler a “víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables”.

Igualmente, con el propósito de prevenir las situaciones de pobreza energética e hídrica que suelen afectar a las personas en situación de vulnerabilidad residencial, el Gobierno de España prohibió durante el estado de alarma que las compañías suministradoras de energía eléctrica, gas y agua suspendieran el suministro a “consumidores vulnerables, consumidores vulnerables severos o en riesgo de exclusión social”, según las figuras definidas en los artículos 3 y 4 del Real Decreto 987/ 2017, de 6 de octubre. Esta prohibición fue regulada en el artículo 4, del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de COVID-19.

El impacto del “escudo social” fue especialmente limitado entre las personas inmigrantes que residen en asentamientos informales, quienes quedaron fuera de cualquier medida de alojamiento alternativo.

Posteriormente, mediante la publicación del Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto de la COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda, el Gobierno de la Nación prorrogó hasta el 30 de septiembre la prohibición de los cortes de suministros de agua, gas y electricidad; hasta el 29 de septiembre la solicitud de moratorias de hipotecas de vivienda habitual; y hasta el 30 de septiembre la prórroga extraordinaria de los contratos de alquiler de vivienda habitual.

Finalmente, tras la declaración del tercer estado de alarma, se publicó el Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes, el cual prorrogó diversas medidas de protección, en particular, la suspensión de los desahucios en el mercado del alquiler. También amplió la condición de familias vulnerables a supuestos de vulnerabilidad previos al primer estado de alarma y se extendió a los casos de ocupación por necesidad de viviendas de grandes tenedores y pequeños no vulnerables, en los supuestos de familias con menores y mayores dependientes a su cargo, personas dependientes y mujeres víctimas de violencia de género. Además, prorrogó la prohibición de corte de suministros básicos para hogares vulnerables.

Mediante un análisis ad hoc del impacto de las medidas mencionadas sobre las personas inmigrantes en situación de vulnerabilidad o exclusión residencial se pueden extraer las siguientes conclusiones:

En la práctica, **el denominado escudo social de las personas sin hogar** tuvo un recorrido muy limitado y, en la mayoría de los casos, los recursos se destinaron a la atención de las personas sin hogar que ya venían utilizando los servicios asistenciales, en gran medida personas sin techo. Salvo en Andalucía, donde se posibilitó, mediante la habilitación de una partida presupuestaria adicional, que algunos ayuntamientos reforzaran los servicios de asesoramiento y entrega de enseres de protección y primera necesidad con la ayuda del tercer sector de acción social, las personas inmigrantes quedaron particularmente desprotegidas. De hecho, en general, el impacto del “escudo social” fue especialmente limitado entre las personas inmigrantes que residen en asentamientos informales, quienes quedaron fuera de cualquier medida de alojamiento alternativo.

Por otro lado, la configuración del sinhogarismo y la exclusión residencial vinculada a la condición inmigrante en España, están contribuyendo a que las medidas preventivas y el acceso a las ayudas públicas por parte de esta población sea muy limitado. Entre los factores que repercuten en esta situación destacan la necesaria tramitación telemática de la mayoría de procedimientos, dado que se trata de las personas más afectadas por la brecha digital; el desconocimiento generalizado de las normas y los procedimientos judiciales, aumentado por la desconfianza hacia las autoridades públicas; los arrendamientos informales basados en pactos verbales o sin contrato legal que están generalizados entre el colectivo; y la dificultad para empadronarse, especialmente entre quienes residen en asentamientos informales.

Es fundamental diseñar e implementar un programa específico de lucha contra la exclusión socio-residencial severa y el sinhogarismo, basado en la protección del derecho humano a la vivienda, con dotación presupuestaria adecuada y en el que coparticipen los distintos niveles administrativos.

Situación de las personas migrantes y refugiadas en España:

Efectos del estado de alarma declarado en el marco de la pandemia de COVID-19

Informe Anual 2020

Desde el Foro para la Integración Social de las Personas Inmigrantes identificamos las siguientes prioridades en materia de vivienda y exclusión residencial:

- ➔ Cuando las personas solicitantes de protección internacional que hacen parte del Sistema Nacional de Acogida a Solicitantes y Beneficiarios de Protección Internacional reciben la denegación de su solicitud, deben abandonar la vivienda que se les ha facilitado. De este modo, quedan en situación de desamparo y pasan a una situación de exclusión residencial sobre la que es necesario intervenir, más aún en el contexto de la COVID-19.
- ➔ La mayoría de las personas solicitantes de protección internacional que se encuentran dentro del Sistema Nacional de Acogida a Solicitantes y Beneficiarios de Protección Internacional quedan en una situación administrativa de irregularidad cuando reciben una denegación de su solicitud. Esto, sumado a tener que paralizar su participación en un programa integral enfocado a la autonomía, motiva una condición de indefensión y desamparo tanto personal como familiar.
- ➔ Es necesario avanzar hacia una regulación de los precios del alquiler, especialmente en las grandes ciudades donde los precios del mercado privado son abusivos y la vivienda pública en alquiler es insuficiente, dado que esto dificulta el acceso a la vivienda de los colectivos más vulnerables de la sociedad, entre ellos las personas inmigrantes y refugiadas.
- ➔ Es fundamental diseñar e implementar un programa específico de lucha contra la exclusión socio-residencial severa y el sinhogarismo, basado en la protección del derecho humano a la vivienda, con dotación presupuestaria adecuada y en el que coparticipen los distintos niveles administrativos.
- ➔ Mejorar la coordinación entre la Administración General del Estado, la autonómica y la municipal en materia de vivienda es otra medida relevante.
- ➔ Igualmente lo es potenciar la colaboración entre diferentes actores sociales con implicación en el mercado de la vivienda, contando con una participación activa del tercer sector de acción social y de las asociaciones de inmigrantes.
- ➔ Las viviendas promovidas por fondos públicos deben tener titularidad pública permanente para evitar la deriva hacia la privatización y la pérdida de recursos públicos.
- ➔ La rehabilitación y ampliación del parque público de viviendas en arrendamiento es fundamental. Se debería reservar una parte proporcional para colectivos desfavorecidos como la población inmigrante y refugiada, las familias monomarentales y en situación de vulnerabilidad, y mujeres víctimas de violencia de género.
- ➔ Las viviendas promovidas bajo algún régimen de protección deben conservar su calificación permanentemente, de forma que siempre sean susceptibles de resolver las necesidades de alojamiento de los colectivos en situación o riesgo de exclusión socio-residencial.

La pandemia ha permitido atestiguar cómo la precariedad residencial, junto con la laboral y la pobreza, traspasadas por la condición inmigrante de buena parte de las personas que residen en los asentamientos y barrios vulnerables, limita su acceso a la información y a los recursos públicos sanitarios, educativos y sociales.

- ➔ Es importante Incrementar los esfuerzos de la Administración Pública en materia de rehabilitación y mantenimiento del parque de viviendas, control de situaciones anómalas en su uso y promoción de vivienda asequible, fundamentalmente, en alquiler social.
- ➔ Es necesario mantener diagnósticos actualizados sobre las principales problemáticas asociadas al derecho a una vivienda adecuada, a través de investigaciones que analicen en profundidad las condiciones de acceso a la vivienda de la población inmigrante y refugiada, y que se enfoquen en la exclusión residencial, el sinhogarismo, la infravivienda, la segregación residencial y el riesgo o situación de pérdida de vivienda.

La realidad de los asentamientos chabolistas junto a explotaciones agrícolas

“La vivienda se ha convertido en la primera línea para luchar contra la COVID-19” dijo Leilani Farha, la anterior Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Vivienda Adecuada y actual directora de SHIFT, para alertar a los estados sobre el enorme riesgo que, en el contexto de emergencia sanitaria, corre la vida millones de personas que residen en asentamientos informales en todo el mundo.

Los asentamientos informales son una de las realidades de exclusión residencial más desconocidas en el país, principalmente porque los estudios realizados por el Estado (como las Encuestas de Personas Sin Hogar del Instituto Nacional de Estadística –INE-) y los recuentos nocturnos que se vienen desarrollando con cierta periodicidad en diversas ciudades se suelen centrar en el análisis de las tipologías 1 y 2 de ETHOS³¹.

A pesar de esta limitación, es posible aproximarse a la magnitud del fenómeno a través de los resultados del último estudio elaborado por la Fundación FOESSA (2019)³², según el cual cerca de **1.300.000 hogares y 4,6 millones de personas residían en viviendas inadecuadas**³³. No obstante, conviene interpretar estos datos con precaución,

31 López Carmona, D. (2018). Evolución de la exclusión residencial en Murcia y respuesta institucional. Recuperado en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=210098> Y García Luque, O, et al. (2016). Exclusión residencial en Murcia. Miradas y trayectorias. Recuperado en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=652189>

32 FOESA (2020). Publicaciones FOCUS. Disponible en: <https://www.foessa.es/publicaciones/focus/>

33 Las viviendas inadecuadas se caracterizan por no tener las condiciones adecuadas para vivir, lo que significa: no tener las características constructivas adecuadas para ser habitadas (deficiencias graves en la construcción, estado de ruina, etc.); no disponer de los suministros y dotaciones adecuadas para permitir la higiene y la salubridad (agua corriente, agua caliente, energía eléctrica, evacuación aguas sucias, etc.); o no contar con las condiciones adecuadas para vivir en condiciones de confortabilidad y privacidad (hacinamiento, existencia de barreras arquitectónicas en viviendas con personas con discapacidad, etc.).

Combatir los asentamientos informales es un imperativo para alcanzar diversos objetivos de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, especialmente el número 11 “convertir las ciudades y los asentamientos humanos en inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

Situación de las personas migrantes y refugiadas en España:

Efectos del estado de alarma declarado en el marco de la pandemia de COVID-19

Informe Anual 2020

puesto que el estudio se basa en una encuesta cuya muestra fue obtenida a partir de las secciones censales del INE y realizada a personas y hogares privados; por ello, quienes residen en asentamientos informales, como chabolas autoconstruidas con materiales reciclados, no están representadas.

Por su parte, la Fundación Cepaim³⁴ estima que tan solo en Andalucía (Provincias de Huelva y de Almería), la Región de Murcia, la Comunidad Valenciana y Barcelona (ciudad y área metropolitana) **unas 15.000** personas residen en chabolas y estructuras habilitadas a modo de vivienda, tales como ruinas, chabolas de plástico, almacenes de aperos de labranza, garajes, etc.

La pandemia, además, ha permitido atestiguar cómo **la precariedad residencial**, junto con la laboral y la pobreza, traspasadas por la condición inmigrante de buena parte de las personas que residen en los asentamientos y barrios vulnerables, limita su acceso a la información y a los recursos públicos sanitarios, educativos y sociales.

Desde el Foro consideramos fundamental que, en el marco **de la reconstrucción económica y social de España**, se aborde de manera directa y prioritaria la problemática de los asentamientos informales y barrios vulnerables, a través de una Estrategia Nacional Integral alineada con otros instrumentos como la Estrategia de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión, la nueva Ley Estatal de derecho a la vivienda y la nueva Estrategia Nacional Integral de Personas Sin Hogar. Esto permitiría armonizar también las políticas públicas autonómicas y locales

Asimismo, proponemos las siguientes **actuaciones de emergencia a desarrollar en los asentamientos chabolistas informales junto a explotaciones agrarias:**

- ➔ Desarrollar un **Protocolo Estatal para asentamientos informales** durante la emergencia sanitaria, basado en las 11 recomendaciones realizadas por la directora de SHIFT³⁵.
- ➔ Crear **alternativas habitacionales de emergencia de carácter preventivo**, a través de la reubicación de las personas que residen en estos asentamientos informales en viviendas, hoteles, hostales y otros alojamientos turísticos próximos y que durante la pandemia han sido cerrados a la actividad comercial.

Cuando el *stock* existente en el territorio resulte insuficiente para albergar a todas las personas, deberán habilitarse alojamientos de emergencia de carácter

34 Fundación Cepaim (2019). Rompiendo con la invisibilidad de las mujeres sin hogar. Perfil y situación social de las mujeres en asentamientos informales en España. Editorial Cepaim, Murcia.

35 The Shift (2020). COVID-19 Guidance Note Protecting Residents of Informal Settlements. Recuperado en: [http://www.unhousingrapp.org/user/pages/07.press-room/Guidance%20Note%20-%20Informal%20Settlements%20April%20FINAL\[3\].pdf](http://www.unhousingrapp.org/user/pages/07.press-room/Guidance%20Note%20-%20Informal%20Settlements%20April%20FINAL[3].pdf)

temporal en pabellones deportivos y otras infraestructuras análogas, garantizando que cuenten con condiciones de seguridad, así como con las medidas adecuadas para la higiene y manutención de las personas sin ingresos económicos allí alojadas. La reubicación de las personas en estos alojamientos ha de ser en el mismo territorio donde residen, dado que trabajan en sectores esenciales como la agricultura y deben poder continuar haciéndolo durante la crisis sanitaria.

También resulta urgente y prioritario suscribir acuerdos con empresarios agrícolas y hosteleros de las zonas donde están ubicados los asentamientos para la reubicación de las personas ante la situación de emergencia sanitaria. Estas actuaciones han de coordinarse con los Servicios Sociales y Sanitarios, las organizaciones del tercer sector y la Unidad Militar de Emergencia (UME), habilitando ayudas de emergencia desde las entidades autonómicas y locales para sufragar los costes de alojamiento y manutención cuando no dispongan de medios económicos suficientes para asumirlos.

En este marco, es importante señalar que desde el comienzo de la emergencia sanitaria diversas entidades sociales, en colaboración administraciones públicas y otros actores sociales, han permanecido en la vanguardia de la intervención en asentamientos y barrios vulnerables, proporcionando ayuda de carácter asistencial para la cobertura de necesidades básicas y la protección de la salud; desarrollando actividades de mediación sociosanitaria e intercultural; y adecuando los espacios para que pudieran ser lo más seguros posibles ante el contagio.

➔ **Implementar medidas sanitarias de emergencia.** Cuando resulte imposible ofrecer una alternativa habitacional a todas las personas que residen en asentamientos chabolistas, han de promoverse una higiene y prevención adecuadas en los propios asentamientos, a través de las siguientes actuaciones:

- Realización de pruebas rápidas para identificar posibles casos de Covid-19. Las personas que den positivo y sean asintomáticas, han de ser reubicadas en alguna de las alternativas habitacionales descritas con anterioridad.
- Desarrollo de tareas de desinfección análogas a las llevadas a cabo en los núcleos urbanos, utilizando productos no nocivos para el medio ambiente. La maquinaria empleada ha de adaptarse a las condiciones de cada asentamiento, teniendo en cuenta, por ejemplo, que en algunos las calles son pequeñas y no permiten el acceso de grandes vehículos y cubas, por lo cual es probable que la desinfección deba hacerse a mano.
- Estas tareas también deberían realizarse en las instalaciones y casas de campo particulares próximas a los asentamientos, en colaboración con sus propietarios, para maximizar el efecto desinfectante en las zonas y evitar el surgimiento de agravios comparativos que puedan derivar en actitudes discriminatorias hacia la población de los asentamientos.

- Reparto de kits de higiene personal básica, que incluyan pastillas de jabón, gel corporal, gel hidroalcohólico para las manos, pastillas desinfectantes, etc.
 - Reparto de alimentación entre la población que reside en los asentamientos.
 - Instalación de sistemas portátiles para el abastecimiento de agua potable (cubas de agua o depósitos) y la higiene personal (duchas y baños portátiles) en los asentamientos.
- ➔ Instalación de puntos seguros de electricidad en los asentamientos. En los lugares más alejados donde esto resulta impracticable podrán instalarse dispositivos portátiles (por ejemplo, placas solares) en emplazamientos estratégicos como las mezquitas.
 - ➔ Instalación de contenedores y recogida periódica de basuras por parte de los servicios municipales de limpieza.
 - ➔ **Poner en marcha medidas de información y asesoramiento.** Se debe proporcionar información veraz y ajustada a la diversidad cultural de las personas que residen en asentamientos en torno a la situación de emergencia sanitaria; las implicaciones del Estado de Alarma; los mecanismos de protección ante la violencia de género durante el confinamiento; y todos los aspectos relevantes para el acceso en condiciones de igualdad con el conjunto de la ciudadanía a los servicios públicos y privados.
 - ➔ **Desarrollar medidas asistenciales básicas,** mediante la entrega de ayudas económicas de emergencia, tarjetas monedero y lotes de alimentación, vestido, compresas, pañales y ropa interior, entre otros.
 - ➔ **Implementar medidas legislativas específicas.** Es preciso dotar a las entidades del tercer sector de acción social que actúan en los asentamientos en el marco del Programa nacional de acogida humanitaria, impulsado por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de una vía para instar a la regularización de personas en términos similares a los previstos en el artículo 6.4 de la Directiva 2008/115/CE y la Disposición Adicional Primera apartado 4 del Reglamento de la Ley Orgánica de Extranjería.
 - ➔ Los medios de subsistencia de las personas en situación administrativa irregular que residen en asentamientos surgen de la economía informal. A menudo, el trabajo en estas condiciones presenta carencias en materia de seguridad, higiene y garantía de otros derechos, a la vez que nutre la economía sumergida en sectores estratégicos como la agricultura, la ganadería, la limpieza y los cuidados. **Es necesario adecuar la normativa de extranjería a esta realidad, flexibilizando la figura del arraigo laboral para dar respuesta a las situaciones de explotación para las que fue prevista.**

La dificultad de acceso a la vivienda en régimen de arrendamiento por parte de las personas inmigrantes que residen en asentamientos chabolistas junto a las explotaciones agrarias ocasiona una ausencia de vínculos, relaciones, comunicación y convivencia con la población autóctona.

- ➔ **Adoptar medidas destinadas a combatir los discursos discriminatorios, aporofóbicos, xenófobos y racistas que incitan al odio hacia las personas inmigrantes que residen en estos asentamientos**, quienes son un colectivo de riesgo ante este tipo de discursos dada su triple condición de **personas pobres, extranjeras y sin hogar**. En este sentido, también se requieren **medidas para la atención a víctimas de discriminación por origen racial o étnico**.
- ➔ **Promover medidas de sensibilización** como campañas de comunicación que muestren a la población general la realidad de estas personas inmigrantes y sus aportaciones a la economía local. También **impulsar programas de convivencia y mediación** entre la población autóctona y la población inmigrante, así como entre quienes residen en los asentamientos y propietarios particulares, en el marco de políticas de integración y ciudadanía.
- ➔ **Desarrollar medidas de penalización** que insten a las autoridades a actuar ante noticias emitidas en los medios de comunicación, publicaciones en redes sociales y mensajes de personajes públicos que contengan mensajes que inciten de manera manifiesta o latente al odio hacia estas personas por su origen cultural o étnico.
- ➔ Finalmente, **las Consejerías de las comunidades autónomas con competencias en vivienda** deben desarrollar urgentemente marcos legislativos para incorporar en los planes autonómicos de vivienda las modificaciones contempladas en la Orden TMA/336/2020, de 9 de abril, por la que se incorpora, sustituye y modifican sendos programas de ayuda del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 10, 11 y 12 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. En ningún momento las actuaciones de emergencia se pueden financiar con cargo a las políticas de integración y ciudadanía impulsan las CCAA.

Para la gestión de estas ayudas, sobre todo las destinadas al alquiler de vivienda, es imprescindible **que se suscriban acuerdos y convenios de colaboración** entre las Consejerías y las entidades del tercer sector de acción social especializadas en vivienda y exclusión residencial. Esto, reconociendo la importancia de que las intervenciones se realicen en un marco de cooperación y coordinación entre los distintos niveles de la Administración Pública; los organismos estatales y autonómicos, especialmente aquellos con competencias en sanidad, servicios sociales, vivienda, inmigración y defensa; y las entidades del tercer sector. De este modo se evita la duplicidad de actuaciones y la descoordinación para garantizar que los recursos lleguen donde más se necesitan.

Igualmente, es fundamental forjar alianzas con el tejido empresarial y financiero de los territorios, en particular, agricultores; propietarios de alojamientos de viviendas y hosteleros; pequeños y grandes tenedores, como entidades financieras; y todos los agentes sociales con intereses compartidos en la problemática de los asentamientos.

Es fundamental evitar que las personas alojadas en espacios de emergencia temporales vuelvan a los asentamientos informales cuando finalice la pandemia, así como promover el acceso a una vivienda adecuada por parte de quienes hayan debido permanecer allí en durante la emergencia sanitaria.

La dificultad de acceso a la vivienda en régimen de arrendamiento por parte de las personas inmigrantes que residen en asentamientos chabolistas junto a las explotaciones agrarias ocasiona una ausencia de vínculos, relaciones, comunicación y convivencia con la población autóctona. Esto es agravado por la insuficiencia de políticas de integración y convivencia impulsadas por los ayuntamientos y las CCAA.

Lamentablemente las personas que residen en asentamientos no han podido ser reubicadas durante el período de emergencia sanitaria en viviendas en alquiler adecuadas a sus necesidades, especialmente por la negativa de los propietarios a alquilar viviendas a personas inmigrantes y refugiadas. Asimismo, existe un déficit estructural en el mercado de alquiler de viviendas en los lugares donde se necesitan, fruto de las políticas desarrolladas en los últimos años, en las que priman el régimen de propiedad y la financiación del mercado inmobiliario, y se otorga a la vivienda un valor de cambio por encima del valor de uso.

Por otro lado, se debe considerar la tensión que ha introducido en el mercado la proliferación de alquileres turísticos en zonas donde se ubican los asentamientos, así como el gran número de inmuebles que son propiedad de entidades financieras y fondos de inversión. Es fundamental poner a su disposición el mayor número posible de viviendas vacías destinadas a la venta y propiedad de entidades financieras y particulares; rehabilitar las viviendas iniciadas durante el boom inmobiliario para destinarlas al alquiler; poner a disposición de promotores de construcción de viviendas en alquiler social y de entidades del tercer sector de acción social el suelo urbano disponible que es propiedad de ayuntamientos (en régimen de cesión de uso); y habilitar líneas de crédito al mínimo coste posible para comprar, rehabilitar y construir nuevas promociones destinadas a alquiler, en el marco que ha abierto a modificación del artículo 5 del actual Plan Estatal de Vivienda.

Para evitar que las personas alojadas en espacios de emergencia temporales vuelvan a los asentamientos cuando finalice la pandemia y promover el acceso a una vivienda adecuada por parte de quienes hayan debido permanecer allí en durante la emergencia sanitaria, es imprescindible realizar un censo poblacional en los alojamientos de emergencia y los asentamientos, así como garantizar el empadronamiento en dichos emplazamientos para que se les brinden todos los servicios y recursos públicos.

Finalmente, se recomienda crear alianzas con organismos supranacionales, como la Unión Europea, para priorizar el destino de los fondos estructurales a la atención de las personas y familias más afectadas por las consecuencias de la pandemia. A tal efecto sería necesario que el FEDER enfatice las inversiones en infraestructuras sociales y, entre ellas, la adquisición, rehabilitación y construcción de viviendas destinadas al arrendamiento social durante 25 años, contando con la gestión de entidades del tercer sector de acción social.

El marco de colaboración que sostiene al Sistema Nacional de Acogida, basado en los principios de la gobernanza multinivel, ha sido reconocido como una buena práctica en Europa.

2.3. El Sistema Nacional de Acogida durante la pandemia

El Sistema Nacional de Acogida, creado y consolidado desde la década de 1980, cumple con el mandato legal de máximo nivel jurídico de proporcionar dichas condiciones a sus destinatarios, tal y como señalan la Ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, y el Derecho de la Unión, a través de la Directiva 2013/33/UE, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional, considerando fundamental asegurar unas condiciones materiales de acogida comunes en la Unión Europea que otorguen “un nivel de vida adecuado” garante de “la subsistencia y la protección de su salud física y psíquica”.

Entre las fortalezas del Sistema destacan las siguientes:

- ➔ Por su carácter mixto, el Sistema cuenta con la participación de organizaciones especializadas del tercer sector de acción social en las actividades de planificación, implementación, seguimiento y evaluación, las cuales actúan junto con la Administración General del Estado, responsable pública del modelo, así como con las comunidades autónomas y corporaciones locales.
- ➔ La Administración General del Estado es la responsable del Sistema y de la coordinación de su gestión, lo que permite la armonización territorial y ayuda a clarificar los procedimientos del programa. Además, este modelo hace posible que las personas beneficiarias se trasladen dentro del mismo Sistema a diferentes provincias y comunidades autónomas, en un marco armonizado de prestaciones y servicios.
- ➔ Dos fortalezas clave del Sistema Nacional de Acogida son la sostenibilidad lograda a lo largo de las últimas décadas y el marco de colaboración que le caracteriza. Este marco de colaboración, basado en los principios de la gobernanza multinivel, ha sido reconocido como una buena práctica en Europa.
- ➔ Las entidades sociales complementan la información de los expedientes que estudia la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio durante el período de instrucción. Asimismo, diversos actores sociales participan en el Sistema, lo cual fomenta su normalización y coordinación con diferentes recursos locales.
- ➔ El alojamiento se brinda en pequeñas unidades de convivencia, lo que favorece la integración a nivel local, la normalización del proceso de adaptación y la autonomía de las personas acogidas, a la vez que reduce posibles efectos de “institucionalización” posterior, fomentando la proactividad.
- ➔ El itinerario se adapta a las circunstancias personales, a través de un abordaje holístico e integral de los diferentes aspectos de la intervención, dada la situación individual, familiar, social, formativa, laboral, administrativa, cultural y lingüística, entre otras, de cada persona.

La autonomía e inserción sociolaboral que promueve el Sistema Nacional de Acogida activa la economía local, aumenta la productividad del mercado laboral y amplía el capital humano de nuestra sociedad.

- ➔ Cuenta con un equipo interdisciplinar que aborda todos los aspectos de la intervención a nivel social, formativo, laboral, administrativo, sanitario y psicológico. La mediación intercultural con posibilidad de traducción e interpretación permite dar cobertura a las necesidades específicas de las personas atendidas y acompañar sus procesos de transición vital e integración social y laboral.
- ➔ Son también de resaltar la profesionalidad y cualificación de los equipos profesionales que intervienen en los procesos de acogida e integración sociolaboral, tanto desde la Administración Pública como desde las organizaciones sociales. Son equipos formados y estables que, en algunos casos, suman más de 15 años de trayectoria profesional.
- ➔ El Sistema garantiza el derecho de asistencia legal a todas las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional, lo que ofrece la posibilidad de abordar jurídicamente otras necesidades de protección, como la de menores de edad no identificados o posibles víctimas de trata.
- ➔ El Sistema favorece el ejercicio universal del derecho al asilo, al facilitar el acceso a personas que no tienen recursos económicos.
- ➔ El Sistema se enfoca en la autonomía de las personas a través de la inserción sociolaboral. Esto facilita que quienes completan el proceso puedan aportar activamente a la sociedad receptora, realizándose en cierto sentido un retorno de la inversión que implica el programa. De este modo, nuevas personas trabajadoras contribuyen al Sistema; se activa la economía local por el intercambio de servicios y bienes (alquileres, formación, alimentación, salud); aumenta la productividad del mercado laboral por la diversidad de los nuevos recursos humanos que llegan (cobertura de ocupaciones demandadas, innovación, nuevas respuestas a necesidades).

El Sistema Nacional de Acogida Humanitaria

En la pandemia, el Sistema de Acogida Humanitaria se ha acreditado como un instrumento sociosanitario de primer orden que ha permitido garantizar la atención social y sanitaria de todas las personas llegadas a costas españolas. Incluso cuando la devolución a países de origen y la derivación a centros de internamiento no era posible porque las fronteras y los centros estaban cerradas por orden judicial y recomendación del Defensor del Pueblo.

Gracias al Real Decreto 441/2007, de 3 de abril, por el que se aprueban las normas reguladoras de la concesión directa de subvenciones a entidades y organizaciones que realizan actuaciones de atención humanitaria a personas inmigrantes, quienes llegan por costa al territorio español de forma irregular tienen acceso a un dispositivo de acogida y son receptoras de prestaciones sociales que, aunque insuficientes, cubren sus necesidades vitales más básicas por un plazo máximo de entre 3 y 6 meses. Esto les proporciona

En la pandemia, el Sistema de Acogida Humanitaria se ha acreditado como un instrumento sociosanitario de primer orden que ha permitido garantizar la atención social y sanitaria de todas las personas llegadas a costas españolas.

tiempo para conocer su situación administrativa, aprender nociones elementales del idioma y comenzar a establecer una red social de apoyo suficiente, necesaria y esencial para su proceso de integración.

Además, en el marco del Sistema de Acogida Humanitaria se están realizando pruebas PCR a todas las personas que llegan a costas españolas. Quienes tienen un resultado negativo son asumidos por las ONG especializadas, mientras que quienes dan positivo son atendidos por el Sistema Público de Salud, lo que aumenta la necesidad de dotar a estas instituciones de infraestructuras de acogida de gran capacidad que permitan la realización de la cuarentena preceptiva de los contactos estrechos en una instalación segura.

Mantener en situación de calle a las personas que llegan a nuestras costas, sin garantizar un sistema estatal de acogida humanitaria como el existente en la actualidad, supondría una vulneración de los derechos humanos de las personas migrantes y un incumplimiento de la legislación internacional por parte del estado español y sus comunidades autónomas. El incumplimiento sería automático, ya que, una vez llegados, en los casos en los que no se puede ejecutar la devolución a sus países de origen, las personas que llegan a las costas españolas se quedarían en situación de calle y desamparadas.

Por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (firmado en Nueva York, 16 de diciembre de 1966, con entrada en vigor el 3 de enero de 1976, y ratificado por España el 13 de abril de 1977) establece en su artículo 11.1 lo siguiente:

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.

Por otra parte, el Comité de Ministros del Consejo de Europa, la Asamblea Parlamentaria, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Comité Europeo de Derechos Sociales de dicha institución se han pronunciado en diversos momentos sobre la obligación de proveer asistencia humanitaria a personas en situación de extrema vulnerabilidad.

El primero de ellos, por medio de su Recomendación Rec(2000) sobre el derecho a la satisfacción de las necesidades materiales básicas de personas en situaciones de extrema dificultad, recomendó a los Estados Miembro poner en práctica los principios de dicha Recomendación para reconocer, a nivel nacional, un derecho universal y ejecutable a la satisfacción de las necesidades materiales básicas para personas en situaciones de extrema gravedad (mínimo: comida, ropa, techo y asistencia médica básica). Asimismo, la Recomendación contemplaba que el ejercicio de este derecho debía estar disponible para toda la ciudadanía y personas extranjeras, independientemente de su situación administrativa.

Ante el déficit de fondos públicos, las entidades sociales y los servicios sociales de atención primaria tienen el enorme reto de buscar fórmulas para acompañar situaciones personales y familiares de especial vulnerabilidad.

El Sistema Nacional de Acogida a Solicitantes y Beneficiarios de Protección Internacional

La crisis sanitaria ha afectado de pleno al derecho a solicitar protección internacional, puesto que a raíz de la Instrucción 1/2020 de 13 de marzo de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, las citas para formalizar dichas solicitudes en el territorio, entre otros trámites, fueron anuladas. La documentación asociada a estas citas es la que permite el acceso al Sistema de Acogida para Solicitantes de Protección Internacional, de modo que su carencia ha supuesto también una barrera de acceso al ejercicio de este derecho.

Al respecto, la Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria dictó una instrucción el 20 de marzo permitiendo solicitar acceso al Sistema de Acogida mediante la cumplimentación de una declaración responsable realizada a través de entidades de Primera Acogida (Cruz Roja, CEAR o ACCEM). No obstante, la suspensión de trámites durante la crisis sanitaria ha traído también la paralización de este Sistema, lo que incrementará el ya considerable tiempo de espera para acceder a él.

Asimismo, la Instrucción 31/12/2020 del SEM modificaba el manual y el procedimiento de gestión del itinerario del Sistema de Acogida de Protección Internacional, en relación con los requisitos para el acceso a la Segunda Fase del sistema. Esta Instrucción implica que hasta el 1 de enero de 2021 solo podrán ser derivadas a esta fase las personas a quienes ya se les ha concedido, o se les conceda a partir de esa fecha, la Protección Internacional, lo cual supondrá un obstáculo para el desarrollo de la autonomía y el proceso de integración social. En este escenario, para mejorar los servicios del Sistema Nacional de Acogida a Beneficiarios y Solicitantes de Protección Internacional es necesario:

- ➔ Reforzar la cooperación entre las entidades sociales y la Administración General del Estado, así como asegurar la coordinación entre los diferentes ministerios con competencias y entre éstos con las comunidades autónomas.
- ➔ Evaluar el número de plazas de acogida para ajustarlas a las necesidades; reforzar los recursos humanos para evitar la saturación actual; y reducir la carga burocrática para que el personal destine la mayor parte de su tiempo a la intervención directa con las personas.
- ➔ Modificar el sistema de financiación que hace posible la participación de las entidades sociales, garantizando la plurianualidad en la intervención a través de la figura de la concertación social, entre otras posibles.
- ➔ Ante el déficit de fondos públicos, las entidades sociales y los servicios sociales de atención primaria tienen el enorme reto de buscar fórmulas para acompañar situaciones personales y familiares de especial vulnerabilidad. Especialmente porque hay un incremento de personas que se quedan en situación de irregularidad sobrevenida por esta circunstancia.

- ➔ Incrementar las plazas públicas de gestión directa o concertada con las organizaciones sociales especializadas, contando con instalaciones de acogida que se adecúen a las necesidades de las personas y faciliten sus procesos de integración y autonomía. Estas instalaciones deberían ser de carácter permanente y tener personal especializado.
- ➔ Diseñar medidas específicas para que personas y familias beneficiarias o solicitantes de protección internacional puedan desarrollar su itinerario en el medio rural una vez tengan la autorización para trabajar. El Sistema Nacional de Protección Internacional no contempla en la Segunda Fase la realización de itinerarios en el medio rural, a pesar de la buena acogida que esta medida ha tenido en otros países del mediterráneo.
- ➔ Abordar la situación de las familias y las personas solicitantes de protección internacional que ven denegada su solicitud, una vez que han alcanzado un alto nivel de integración teniendo empleo, vivienda y a sus hijos e hijas escolarizados, para evitar que pasen a una situación de exclusión.

Propuesta de mejora del Sistema Nacional de Acogida

A continuación, señalamos algunos asuntos problemáticos y propuestas para mejorar el funcionamiento del Sistema y la efectividad de las acciones que desarrolla en relación con las personas inmigrantes:

- ➔ Las gestiones administrativas básicas exigidas en el itinerario de cada persona no se ajustan a las posibilidades de documentación por parte del Ministerio del Interior, dado que los plazos previstos se ven ralentizados por simples trámites administrativos. Esto perjudica el ejercicio del derecho a recibir determinadas ayudas económicas, a acceder a la asistencia sanitaria, a empadronarse o a abrir cuentas bancarias, entre otros.
- ➔ Pese a que la acogida a solicitantes de protección internacional y la tramitación de su documentación corresponde a la Administración General del Estado, no existe una coordinación fluida entre los distintos ministerios con competencia, lo que causa disfunciones en el Sistema.
- ➔ La administración competente para resolver las solicitudes de protección internacional no realiza un *screening* de las mismas, lo cual es una posibilidad prevista en la Ley de Asilo. Ello es causa de que personas sin necesidad aparente de protección ingresen en el Sistema de Acogida, pero vean interrumpidos su itinerarios de intervención social a los pocos meses de iniciarlos. En paralelo, el Sistema está saturado porque no cuenta con plazas suficientes para dar respuesta a las solicitudes existentes.

Pese a que la acogida a solicitantes de protección internacional y la tramitación de su documentación corresponde a la Administración General del Estado, no existe una coordinación fluida entre los distintos ministerios con competencia, lo que causa disfunciones en el Sistema.

- ➔ Es de destacar la dificultad en la gestión del alquiler de las viviendas resultado de la inestabilidad en los pagos correspondientes a los propietarios (por ejemplo, por su fraccionamiento cuando no se dispone de documentación en vigor). Esto incide negativamente en el acceso a una vivienda digna durante la Segunda Fase del proceso de acogida y en la posibilidad de que las viviendas ya alquiladas se mantengan en el tiempo.
- ➔ En ocasiones la inserción laboral de las personas participantes en el Sistema se ve afectada por las disfunciones en los plazos de la gestión administrativa de los expedientes, ya que esto hace que se pierdan oportunidades de trabajo. Específicamente, las demoras en las renovaciones, una vez lograda la autorización laboral, provocan desconfianza en las empresas, o contratos que se han logrado se deben cancelar cuando la resolución es negativa.
- ➔ La precariedad de muchas contrataciones hace que algunas personas sientan recelo ante la inserción laboral, dado el temor a quedar sin empleo y sin la cobertura de ayudas.
- ➔ A la escasez de plazas especializadas dentro el Sistema de Acogida, por ejemplo en salud mental, patología dual o adicción, se suma la dificultad de derivación a otros recursos especializados, dada su inexistencia o saturación. Por ello, en ocasiones estos casos se asumen en plazas normalizadas, con todas las consecuencias negativas que esto tiene para las personas beneficiarias, convivientes y profesionales que carecen de herramientas para brindar una atención adecuada.
- ➔ Existe una saturación de la Fase de Evaluación y Derivación que provoca un diagnóstico deficitario a la hora de proceder a la derivación de las personas al Sistema de Acogida. Algunos elementos a reseñar son:
 - Excepcionalmente, se da acceso al sistema a personas que no cumplen con los requisitos. Por ejemplo, se deriva a personas ya insertadas laboralmente, con vivienda propia en régimen de alquiler o perceptoras de otras prestaciones públicas como la Renta Mínima de Inserción.
 - Personas que por su situación física o mental requerirían la derivación directa a recursos especializados no se diagnostican adecuadamente y acceden a las plazas normalizadas.
 - En el diagnóstico y derivación a la Fase I no se suele incluir el arraigo de la persona en el territorio donde se encuentra, lo que posteriormente dificulta su itinerario de integración. La mayoría de las veces las personas comienzan este itinerario de cero cuando podrían hacerlo con una red de apoyos que han construido durante la fase de Evaluación y Derivación. Esta situación es especialmente grave en el caso de las personas solicitantes de protección internacional que han sido derivadas a plazas de acogida humanitaria, dado que su integración es interrumpida cuando se las traslada a una provincia diferente para que accedan a una plaza de protección internacional.

- La rigidez de los plazos hace que algunas personas que requieren invertir más tiempo en preparar sus competencias transversales antes de iniciar un itinerario de empleo efectivo (por carencia de idioma, problemas de salud, bloqueos, etc.) no puedan hacerlo.
 - Las indicaciones proporcionadas sobre la coordinación y derivación de las personas beneficiarias a las administraciones locales no se adaptan a la realidad y necesidades de dichas personas por colapso de atención, renta mínima de inserción y priorización de otros perfiles.
- Es importante analizar si efectivamente los territorios y las administraciones autonómicas pueden asumir el volumen de atención, gestión e intervención que actualmente tiene el Sistema.
- Finalmente, es de señalar la excesiva burocratización del Sistema, con directrices cambiantes de implementación inmediata que requieren de un mínimo período de adaptación, de formación de los equipos técnicos y de la posibilidad de que éstos trasladen la información de forma organizada a las personas beneficiarias. Lo contrario puede provocar desconfianza hacia el Sistema y hacia su personal técnico.

En la pandemia se ha constatado un retroceso significativo en la situación socioeconómica de las personas y familias migrantes en situación administrativa de irregularidad, lo cual implica una mayor vulnerabilidad y desprotección. Así lo expresan los indicadores de desempleo, carencia material o nivel medio de renta.

2.4. Situación administrativa irregular e irregularidad sobrevenida

En la pandemia se ha constatado un retroceso significativo en la situación socioeconómica de las personas y familias migrantes en situación administrativa de irregularidad, lo cual implica una mayor vulnerabilidad y desprotección. Así lo expresan los indicadores de desempleo, carencia material o nivel medio de renta. Además, esta población tuvo un alto riesgo epidemiológico, dadas las dificultades para conseguir ingresos económicos y la ausencia de ayudas para mantener el confinamiento.

La evolución de la inmigración irregular en el país sigue una tendencia creciente³⁶ y en números absolutos se observa desde el año 2015 una intensificación de dicho fenómeno (tabla 13). A finales de 2019, el número de inmigrantes que residían de manera irregular era de entre 390.000 y 470.000 personas, lo cual supone entre el 11% y el 13% de los inmigrantes extracomunitarios y alrededor del 0,8% de la población total que reside en España³⁷.

³⁶ Estimar el número de personas en situación de irregularidad en el país es siempre un ejercicio complejo por la dificultad para su medición. Para ello, las tres fórmulas más comunes serían: (1) Comparar las cifras del padrón y los permisos de residencia oficiales; (2) A través de la Encuesta de Población Activa, comparando las afiliaciones de extranjeros extracomunitarios a la Seguridad Social; y (3) Por medio de fuentes complementarias de información, como tarjetas sanitarias, etc.

³⁷ Fanjul, G. & Gálvez-Iniesta, I (2020). Extranjeros, sin papeles e imprescindibles: Una fotografía de la inmigración irregular en España. Recuperado en:

<https://porcausa.org/wp-content/uploads/2020/07/RetratodelairregularidadporCausa.pdf>

El confinamiento evidenció la urgencia de garantizar el derecho a la vivienda a las personas migrantes.

Tabla 13. Número de migrantes y tasa de irregularidad en España, 2002-2019

Año	(1) Padrón	(2) Resid. Permant	(3) Irregular 1	(4) Irregular 2	(5) % Irregular 1	(6) % Irregular 2
2002	2.048,913	2.048,913	950,437	945,504	45,6	46,1
2003	2.420,479	2.420,479	1.230,323	1.018,164	41,5	42,1
2004	2.927,700	2.927,700	1.477,369	1.249,435	42,0	42,7
2005	3.194,775	3.194,775	2.169,134	687,934	20,9	21,5
2006	3.426,991	3.426,991	2.360,421	786,905	22,1	23,0
2007	3.130,248	3.130,248	2.432,382	421,939	12,4	13,5
2008	3.338,053	3.338,053	2.410,795	643,055	18,0	19,3
2009	3.358,882	3.358,882	2.686,042	388,922	10,4	11,6
2010	3.316,706	3.316,706	2.604,064	460,635	12,0	13,9
2011	3.252,240	3.252,240	2.711,856	291,406	7,2	9,0
2012	3.147,863	3.147,863	2.718,585	203,501	4,7	6,5
2013	2.934,492	2.934,492	2.622,701	77,208	0,4	2,6
2014	2.751,745	2.751,745	2.521,962	75,552	1,1	2,7
2015	2.745,546	2.745,546	2.489,782	110,879	2,7	4,0
2016	2.769,681	2.769,681	2.465,217	139,330	3,4	5,0
2017	2.919,119	2.919,119	2.543,451	227,298	7,4	7,8
2018	3.177,999	3.177,999	2.617,946	335,585	9,2	10,6
2019	3.521,226	3.521,226	2.735,620	468,681	11,1	13,3

Fuente: GÁLVEZ-INIESTA, 2020, Tabla 1, p. 9

Aproximadamente cuatro de cada cinco extranjeros en situación de irregularidad provienen de América Central y del Sur (77%) y los inmigrantes irregulares suponen un cuarto del total de los flujos procedentes de América Latina. Por su parte, África aporta el 9,2% de los inmigrantes irregulares que residen en España (alrededor de 43.000 personas), de los cuales más de la mitad proceden de Marruecos³⁸.

38 Ibid.

La pandemia ha dejado al descubierto situaciones que habían sido invisibilizadas y que estudios recientes han señalado³⁹, mostrando que la población inmigrante en situación de irregularidad está en una situación de desventaja con respecto al resto de la sociedad. Por ejemplo, la población migrante tiene una mayor representación en el empleo informal que otras personas atendidas por Cáritas (un 19% frente a un 14%); más 7 de cada 10 hogares donde el sustentador principal se encuentra en situación administrativa irregular viven pobreza severa; y casi el total de la población (95%) está en condiciones de pobreza relativa⁴⁰.

Otros estudios indican que en 2020 los inmigrantes empleados en la economía sumergida representan el 19% del total, lo que es un tercio más bajo que en 2005⁴¹, bien sea porque no tienen su documentación en regla o porque la tienen pero no se respeta (tabla 14). Esto implica que estas personas no cuentan con ningún tipo de prestación social que mitigue las mencionadas situaciones de pobreza y exclusión.

Por otro lado, es de destacar la incidencia de la pandemia en el aumento de la irregularidad sobrevenida, especialmente en los casos de solicitantes de protección internacional que ven denegada su solicitud; de inmigrantes que no pueden mantener un empleo; y de jóvenes ex tutelados que al cumplir la mayoría de edad quedan desamparados. Un ejemplo de esto fue el impacto que tuvo en las personas y las familias migrantes la finalización de las prórrogas para los permisos de residencia, residencia y trabajo, o estancia que caducaron entre el 15 de diciembre de 2019 y el 21 de Junio de 2020, ocurrida el 21 de diciembre de 2020⁴².

Lo anterior evidencia que el “corsé” jurídico de la ley de extranjería invisibiliza a estas personas y las obliga a vivir en la precariedad, a través de barreras para el empadronamiento, la apertura de cuentas bancarias o al acceso a servicios sociales, entre otros. Es decir, la condición de irregularidad administrativa limita sus oportunidades y las ubica en los márgenes del sistema⁴³.

39 Cáritas ma en(2020). Un impacto sostenido tras el confinamiento. Recuperado en: <https://www.caritas.es/producto/un-impacto-sostenido-tras-el-confinamiento/> Y Cáritas Barcelona (2020). Fronteras in-visibles. Recuperado en: <https://caritas.barcelona/wp-content/uploads/2020/11/210204-caritas-informe-2020-DIGITAL-1P-es.pdf>

40 Fanjul, G. & Gálvez-Iniesta, I (2020). Extranjeros, sin papeles e imprescindibles: Una fotografía de la inmigración irregular en España. Recuperado en: <https://porcausa.org/wp-content/uploads/2020/07/RetratodelairregularidadporCausa.pdf>

41 Ibíd.

42 Esta Orden se puede consultar en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5141>. Legal Team recoge los distintos supuestos en su blog: <https://legalteam.es/lt/hoy-lunes-21-de-diciembre-terminan-las-prorrogas-de-los-permisos-de-estancia-y-residencia/>

43 Cáritas Barcelona (2020). Fronteras invisibles. Recuperado en: <https://caritas.barcelona/wp-content/uploads/2020/11/210204-caritas-informe-2020-DIGITAL-1P-es.pdf>

Tabla 14. Número de trabajadores y tasa de irregularidad en España, 2005-2019

Año	(1) Trabajadores EPA	(2) Trabajadores EPA	(3) Irregular	(4) % Irregularidad 2
2005Q1	1.670,700	871,171	799,529	47,86
2006Q1	1.,987,300	1.428,199	559,101	28,13
2007Q1	1.834,200	1.286,627	547,573	29,85
2008Q1	2.002,100	1.332,797	669,303	33,43
2009Q1	1.753,000	1.220,121	532,879	30,40
2010Q1	1.665,800	1.153,334	512,466	30,76
2011Q1	1.591,900	1.110,882	481,018	30,22
2012Q1	1.412,100	1.045,137	366,963	25,99
2013Q1	1.242,000	993,513	248,487	20,01
2014Q1	1.074,500	921,926	152,574	14,20
2015Q1	1.101,800	910,119	191,681	17,40
2016Q1	1.149,500	944,262	205,238	17,85
2017Q1	1.221,700	982,788	238,912	19,56
2018Q1	1.265,600	1.069,109	196,491	15,53
2019Q1	1.385,100	1.168,994	216,106	15,60
2030Q1	1.,564,300	1.264,816	299,484	19,14

Fuente: GÁLVEZ-INIESTA, 2020, Tabla 1, p. 15

A continuación se destacan algunas situaciones que enfrentan estas personas:

- ➔ **Aumento de migrantes en situación de irregularidad que no pueden afrontar necesidades básicas/ hipotecas/ alquileres/ servicios.** Se trata de personas que trabajaban en empleos con altas tasas de temporalidad; en sectores precarios y mal remunerados; y en la economía sumergida, principalmente hostelería, empleo en el hogar, cuidados y trabajos agrícolas. Estas actividades fueron de las más golpeadas por la COVID-19 y la mayoría de personas afectadas carecen de redes familiares de apoyo.
- ➔ **El confinamiento evidenció la urgencia de garantizar el derecho a la vivienda a las personas migrantes.** Especialmente preocupante ha sido la situación de quienes viven en habitaciones subarrendadas en condiciones de hacinamiento; el aumento de las tensiones familiares en algunos hogares tras el cierre de los centros educativos; y la situación de vulnerabilidad habitacional vivida por quienes vieron interrumpidos sus procesos de regularización.
- ➔ **Incremento del número de consultas y gestiones para trámites administrativos.** Gran parte de las personas migrantes se encuentran con la imposibilidad de acceder a las citas previas para realizar los procesos administrativos necesarios para regularizar su situación.
- ➔ **Hacinamiento y precariedad en la vivienda.** Es de destacar la precariedad habitacional de muchas familias que ante los escasos recursos económicos y la temporalidad de sus trabajos residen en viviendas y habitaciones compartidas donde es difícil mantener medidas de seguridad sanitaria.
- ➔ **Brecha educativa en hogares vulnerables.** Esta brecha se está generando en hogares vulnerables con menores de edad que no dominan el castellano o no tienen dispositivos digitales ni internet para conectarse y hacer los deberes. La situación actual, además, hace más difícil la convivencia en ciertos hogares y aumenta las tensiones familiares.
- ➔ **Preocupación por la interrupción de los trámites y procedimientos administrativos.** Tanto las personas solicitantes de protección internacional como quienes están pendientes de la renovación han visto paralizados sus procesos. Por ello, ante la imposibilidad de avanzar en los trámites de protección internacional, por ejemplo, muchas de estas personas han sido acogidas en casa de un familiar, amigo o paisano, sin ingresos económicos que les permitan aportar a los gastos de la casa y su manutención. Esto, sumado a la situación general de confinamiento y nerviosismo, genera conflictos en las unidades habitacionales.

Es prioritario hacer un debate abierto sobre la regularización. La crisis vivida ha mostrado la fragilidad de un sistema y de un marco legal (Ley de Extranjería) que impide que ciertas personas puedan trabajar de forma regularizada.

Medidas en materia de regularización adoptadas por los países europeos en respuesta a la pandemia

La protección es lo que **Portugal** tenía en mente cuando decidió conceder a las personas con una solicitud de residencia pendiente un permiso de residencia temporal durante la pandemia de la COVID-19. La decisión se tomó después de que diecinueve organizaciones de la sociedad civil, en su mayoría asociaciones socioculturales de nepalíes, paquistaníes, brasileñas y bangladeshíes, hubieran llamado la atención sobre la necesidad de salvaguardar los derechos de los trabajadores que habían iniciado un proceso de regularización y de las personas con un permiso de residencia que expiraría durante el confinamiento.

La medida portuguesa es un importante paso adelante: hasta el 1 de julio de 2020, decenas de miles de migrantes han podido acceder a la atención de salud, los servicios sociales, las prestaciones de desempleo y el mercado laboral en pie de igualdad con los ciudadanos/as portugueses. Un simple «talón» prueba que presentaron una solicitud de permiso de residencia antes de que comenzara el encierro y les da acceso a sus derechos. Pero no todos han podido beneficiarse de la medida. SOS Racismo estima que entre 80.000 y 100.000 personas indocumentadas quedaron fuera del proceso: por ejemplo, decenas de miles de trabajadores/as del África subsahariana que no pudieron presentar una solicitud de permiso de residencia antes del inicio del confinamiento.

Italia ha tomado un camino distinto. El programa de regularización que se adoptó a finales de mayo de 2020 como parte de un paquete de estímulo más amplio de 55.000 millones de euros refleja el objetivo del gobierno de hacer frente a la grave escasez en el mercado laboral italiano que causó la pandemia de la COVID-19. Por ello, se centra exclusivamente en el sector agrícola, y el trabajo doméstico y de cuidados, concediendo permisos de residencia temporal por dos vías: en la primera, los empleadores pueden hacer una solicitud para suscribir un contrato de trabajo con un extranjero que ya esté en el país o para declarar una relación laboral irregular existente; en la segunda, las personas cuyo permiso de residencia expiró después del 31 de octubre de 2019 y no se renovó o reconvirtió en otro permiso, pueden solicitar un permiso de seis meses para buscar trabajo. En ambos casos, el trabajador debe haber estado en el país desde antes del inicio del confinamiento (8 de marzo de 2020) y debe pagar una tasa administrativa⁴⁴.

La estrategia de Italia incorpora importantes medidas para proteger a los trabajadores indocumentados. Por ejemplo, no se puede expulsar a nadie del país durante el período de solicitud comprendido entre el 1 de junio y el 15 de julio de 2020. Asimismo, si en

44 "La regularización de personas indocumentadas en respuesta a la pandemia de COVID-19" – Revista XDS | Fundación Cepaim

Es necesario evitar la irregularidad sobrevenida para que las personas migrantes no pierdan su estatus legal y, con ello, la posibilidad de ejercer los derechos que tienen reconocidos.

el futuro un trabajador pierde el trabajo por el que fue regularizado, puede solicitar un permiso de residencia de hasta un año para encontrar otro. No obstante, el enfoque italiano también refleja la lógica económica que lo sustenta, al considerar a los trabajadores indocumentados como engranajes de la economía⁴⁵.

A la luz de esta información y con la preocupación que suscita la realidad de la irregularidad, especialmente por el incremento de la irregularidad sobrevenida, comienzan a escucharse cada vez con más fuerza voces que piden la regularización de cerca de 1.500.000 personas que se encuentran en esta situación en el país. Esta preocupación se ha extendido entre las organizaciones sociales de distintos lugares de la geografía nacional:

- ➔ Durante la pandemia, más de 300 organizaciones y 50.000 personas reclamaron al Gobierno Español que garantizase los derechos de las personas extranjeras y pusiese en marcha una regularización extraordinaria urgente⁴⁶.
- ➔ Las organizaciones sociales del Consell Municipal d'Immigració, junto con el Ayuntamiento de Barcelona, han pedido medidas urgentes ante la COVID-19, destacando la solicitud de una regularización extraordinaria de personas migrantes.
- ➔ Dada la situación de precariedad de las personas inmigrantes y refugiadas en la diócesis de Madrid, la Mesa por la Hospitalidad ha querido llamar la atención de forma especial de las personas en situación administrativa irregular, dirigiendo una carta el 21 de abril al Presidente del Gobierno y al Vicepresidente Segundo; al Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones; y a la Secretaria de Estado de Migraciones y su Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria. En ellas piden un mismo trato legal por parte del Estado y se suma a la iniciativa de CEAR y otras 200 organizaciones que han solicitado una regularización de todas las personas migrantes que se encuentran en situación irregular en España.
- ➔ El Consejo Local de Inmigración e Interculturalidad de Valencia también solicitó una regularización extraordinaria de personas migrantes. Pronunciamiento al que se adhirieron las entidades sociales valencianas.
- ➔ En esta misma línea de denuncia de la vulnerabilidad que afecta a las personas en situación de irregularidad y solicitud de una regularización han venido trabajando distintas organizaciones europeas.

⁴⁵ Otros países han optado por evitar que las personas se convirtieran en indocumentadas mediante la ampliación de los permisos de residencia durante los confinamientos, entre ellos: Grecia, Irlanda, Italia, Francia, Luxemburgo, Polonia, Eslovaquia, Finlandia o España.

⁴⁶ Algunos de los anuncios públicos hechos por organizaciones sociales a lo largo del país se pueden consultar en: <https://www.cear.es/40-mil-firmas-regularizacion-urgente/>; <http://www.nadiesinfuturo.org/de-interes/article/las-organizaciones-sociales-del>; <http://nadiesinfuturo.org/de-interes/article/demanda-etica-de-la-mesa-por-la>; <http://www.nadiesinfuturo.org/de-interes/article/el-consell-local-d-immigracio-de>; Nota de prensa Carta abierta responsable migraciones; <http://cepaím.org/fundacion-cepaím-almeria-acoge-sevilla-acoge-horuelo-y-acisi-apuestan-por-la-regularizacion-de-personas-migrantes-indocumentadas-ante-la-pandemia-del-covid-19/>.

- ➔ La Fundación Cepaim, Sevilla Acoge, Almería Acoge, Acisi y Horuelo lanzaron en abril de 2020 una campaña de adhesiones de entidades y personas para impulsar un proceso de regularización extraordinario en España.
- ➔ En marzo de 2020, la Ministra de Agricultura de Italia, Teresa Bellanova, realizó un llamamiento a la regularización de los trabajadores indocumentados.

Es fundamental **prevenir la irregularidad sobrevenida** para que las personas que hasta ayer desarrollaban un trabajo legal y remunerado en sectores de actividad económica relevantes –como la restauración y la hostelería, el cuidado de personas dependientes, el empleo del hogar o la mensajería— y perdieron su empleo, no pierdan también su estatus legal y, con ello, el acceso a los derechos básicos. Para ello, desde el Foro proponemos:

- ➔ Permitir el empadronamiento de personas extranjeras con documento de identidad de país de origen o pasaporte vencido, así como la renovación bianual en el caso de las personas a las que les venza en los próximos seis meses.
- ➔ Prorrogar automáticamente por un año las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales recogidas en el título V del Reglamento de Extranjería. Del mismo modo, flexibilizar las renovaciones teniendo en cuenta el escenario real del mercado de trabajo.
- ➔ Renovar las autorizaciones de residencia, o de residencia y trabajo, a menores tutelados, siguiendo los artículos 35, 197 y 198 del Reloex.
- ➔ Facilitar la renovación de autorizaciones de residencia y trabajo para evitar la masiva irregularidad sobrevenida por pérdida de empleo o cotización insuficiente, flexibilizando las condiciones y criterios recogidos en el artículo 71 del Reglamento de Extranjería, sin hacerlos depender, necesariamente de un contrato de trabajo. En este sentido, se podrían tomar en consideración la vecindad y la red de vínculos que tiene la persona como aquello que aporta arraigo social.
- ➔ En un sentido similar, modificar el Reglamento de la Ley de Extranjería procediendo a flexibilizar las condiciones de acceso a las diversas modalidades de arraigo, social, laboral y familiar, *así como la posterior modificación desde el arraigo a las autorizaciones temporales correspondientes.*
- ➔ Suspender la gestión colectiva de contratación al exterior en el caso de los temporeros agrícolas y promover la contratación interior, habilitando la vía del artículo 127 del Reglamento de Extranjería para regularizar a personas migrantes en situación irregular.
- ➔ Conceder residencia temporal por circunstancias excepcionales del artículo 127 recogido en el Reglamento de Extranjería para el sector de los cuidados y la dependencia.

Durante la emergencia sanitaria y el estado de alarma se constataron graves deficiencias en la atención a personas migrantes, solicitantes de asilo, menores no acompañados y jóvenes ex tutelados en Melilla.

2.5. Situaciones especiales de desprotección

La situación de Melilla

Muchos migrantes procedentes de África subsahariana intentan ingresar a España a través de Melilla. Por ello, esa ciudad autónoma al norte de Marruecos necesita mayores medios y mejores recursos para lograr una adecuada atención de las personas migrantes y refugiadas que llegan. A continuación se presentan de forma sucinta los principales hitos de las situaciones de especial desprotección que se detectaron:

- ➔ **Situación del Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI).** Durante prácticamente todo el año la de acogidos en el CETI de Melilla ha estado muy por encima de su capacidad real de 782 plazas; en algún momento incluso han superado las 1.500 personas⁴⁷. Además, aunque el CETI no es un centro cerrado, en las actuales circunstancias sanitarias lo fue, motivando una grave situación para quienes se encontraban en su interior, dado el hacinamiento que se vivía.

A principios de 2020 se presentaron conflictos con jóvenes tunecinos registrados como solicitantes de asilo a quienes se vetó la entrada en el CETI porque estaba saturado. Algunas personas vulnerables fueron reubicadas en un hotel de la ciudad –es importante recordar que la intervención social tiene diferencias significativas dependiendo de donde se encuentre la persona y y la entidad encomendada para el desarrollo- y durante un tiempo no hubo traslados de los solicitantes de asilo desde Melilla a recursos apropiados en la Península.

Como han señalado numerosas organizaciones sociales y el Defensor del Pueblo, el hacinamiento de los CETI de Ceuta y Melilla se produce fundamentalmente porque no existe un protocolo de traslado a la Península que se cumpla ni transparencia en los criterios con los que se realiza esta actividad. De hecho, durante la emergencia sanitaria y el estado de alarma se constataron graves deficiencias en la atención a personas migrantes, solicitantes de asilo, menores no acompañados y jóvenes ex tutelados en Melilla. En junio de 2020 varias ONG pidieron al Defensor del Pueblo que se investigase, con carácter urgente, la gestión de acogida que se estaba realizando.

- ➔ **Situación de la “carpa” y la Plaza de Toros.** En abril, dada la sobreocupación del CETI, 53 jóvenes que lograron acceder a la ciudad sorteando la valla tuvieron que ser acogidos en una carpa instalada en una ubicación denominada el Quinto

⁴⁷ El Gobierno mantiene a más de 1.600 migrantes hacinados en el CETI de Melilla. El País, 20 de abril de 2020. Recuperado en: <https://elpais.com/espana/2020-04-19/el-gobierno-mantiene-a-mas-de-1600-migrantes-hacinados-en-el-ceti-de-melilla.html>

Pino, donde convivieron durante varios meses con personas en situación de calle. A lo largo de este tiempo se constató la carencia en la atención a sus necesidades básicas: insuficiencia y malas condiciones de los alimentos; inexistencia de Kits de higiene y de ropa de cambio; imposibilidad de lavar su ropa; y ausencia de un acompañamiento psicosocial.

Posteriormente, estos 53 jóvenes solicitantes de protección internacional fueron trasladados a la segunda planta de la Plaza de Toros, sin que ello supusiera una mejora en la atención⁴⁸.

- ➔ **Situación del Centro de Menores Purísima.** Este espacio tiene un largo historial de denuncias por las condiciones en la que se encuentran los menores que están acogidos⁴⁹, como sobrecapacidad de sus instalaciones, baños insalubres, carencias alimenticias, de abrigo y agua caliente, y denuncias de malos tratos⁵⁰, que han hecho que durante la crisis sanitaria los menores estuviesen en una situación de gran vulnerabilidad. Además, a pesar del Estado de Alarma y la suspensión de los plazos administrativos, se ha decretado la mayoría de edad de al menos 10 jóvenes que han tenido que dejar el centro y quedarse en la calle.

Es necesaria una **mejora del conjunto de los servicios de atención, acogida, información, asistencia social y protección de los menores en el centro de la Purísima en Melilla**. Asimismo, se debería garantizar que, al alcanzar la mayoría de edad, las personas pudieran ver renovada su documentación legal para trabajar y residir en el país, evitando así que sean expuestas a la irregularidad y abocadas a situaciones de mayor vulnerabilidad. Esto, haciendo que la condición de menor prime sobre la de inmigrante, a fin de garantizar a los menores que alcanzan la mayoría de edad su participación en programas de emancipación.

48 Denuncia ante la Fiscalía General de Estado por las "torturantes" condiciones de los inmigrantes en Melilla. Cadena Ser, 15 de mayo 2020. Recuperado en: https://cadenaser.com/ser/2020/05/14/sociedad/1589456148_085543.html

49 Defensor del Pueblo (2019). Los niños y los adolescentes en el informe anual del Defensor del Pueblo 2018. Recuperado en: https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2019/10/Los_ni%C3%B1os_y_adolescentes_informe2018.pdf

50 El Defensor del Pueblo investiga cinco denuncias de maltrato en La Purísima. El Faro Melilla, 20 de marzo de 2020. Recuperado en: <https://elfarodemelilla.es/el-defensor-del-pueblo-investiga-cinco-denuncias-de-maltrato-en-la-purisima/>

La carencia de documentos de identificación por parte de las personas apátridas puede derivar en situaciones de irregularidad administrativa crónicas y heredadas.

La situación en Canarias

Desde la declaración del estado de alarma el final de 2020 llegaron más de 19.000 personas inmigrantes a las costas de Canarias, de las cuales más de 8.000 lo hicieron en noviembre. Las dificultades que tenían los espacios de acogida humanitaria en las Islas se evidenciaron y vieron agravadas con el estado de alarma, dado que en determinados momentos se paralizaron los traslados a la Península⁵¹. Así que para brindar acogida a quienes arribaban en este repunte migratorio y ante la ausencia de una red de espacios de acogida humanitaria, se improvisaron infraestructuras habitacionales temporales en pabellones y lugares de formación, como la escuela de hostelería.

En este sentido, la negativa del Gobierno a facilitar los traslados de las personas migrantes a recursos de acogida de emergencia en la Península, ha dejado pocas opciones y la concentración de los desembarcados en las islas parece la única solución. La Secretaría de Estado de Migraciones ha apostado por crear en Gran Canaria, Tenerife y Fuerteventura un modelo de macro campamentos temporales, que ya funciona en países como Grecia e Italia, y sobre los que el Defensor del Pueblo se ha mostrado contrario, dada la falta de garantías que llevará consigo el número tan elevado de personas que albergarán⁵². En esos lugares residirán las personas migrantes en régimen abierto, a la espera de que se haga una hipotética expulsión.

El Defensor del Pueblo también ha presentado un informe sobre la situación de acogida de las personas migrantes y refugiadas en Canarias, en el cual insiste que no basta con el cumplimiento de determinadas formalidades para considerar que se garantizan los derechos fundamentales. Asimismo, reitera que los letrados intervinientes y los colegios de abogados han de velar para que la asistencia jurídica sea efectiva en las islas y reclama que se agilicen los traslados de personas migrantes a la Península⁵³. La Plataforma del Tercer Sector de Canarias (PTSC), por su parte, instó la implementación de soluciones inmediatas que revirtieran la inhumana situación que estaban viviendo en las islas⁵⁴.

51 Migrantes tirados en el suelo de una nave sucia. El País, 04 de junio 2020). Recuperado en: <https://elpais.com/espana/2020-06-03/migrantes-tirados-en-el-suelo-de-una-nave-sucia.html>

52 Público (16-12-2020). El Defensor del Pueblo, contrario a los macrocampamentos para migrantes ante la falta de garantías. Público, 16 de diciembre de 2020. Recuperado en: <https://www.publico.es/sociedad/defensor-del-pueblo-contrario-macrocampamentos.html>

53 El Defensor reclama que se agilicen los traslados de personas migrantes a la península. El Defensor al día, 03 de marzo de 2021. Recuperado en: <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/migracion-en-canarias/>

54 El tercer sector de Canarias insta a soluciones urgentes para afrontar la realidad migratoria del archipiélago. El Digital de Canarias, 10 de septiembre de 2020. Recuperado en: <http://www.eldigital-decanarias.net/index.php/sociedad/53359-el-tercer-sector-de-canarias-insta-a-soluciones-urgentes-para-afrontar-la-realidad-migratoria-del-archipelago#>

Durante esos meses el muelle de Arguineguín, en el municipio grancanario de Mogán, se convirtió en el símbolo de la mala gestión de política migratoria de acogida: llegaron a amontonarse más 2.600 personas, incluidas mujeres y menores de edad, en condiciones deplorables; se retuvo a los inmigrantes más tiempo de lo debido; no se respetaron las condiciones de seguridad frente a la COVID-19; y hubo ausencia de higiene y de espacio para albergar a las personas que acogió. El Defensor del Pueblo solicitó su “cierre inmediato” por vulnerar derechos básicos de los inmigrantes⁵⁵.

El 29 de noviembre de 2020, tras más de cuatro meses de funcionamiento, se desmanteló este centro de acogida improvisado en el muelle de Arguineguín. Ante la falta de instalaciones de acogida, casi 7.000 migrantes fueron instalados en hoteles que estaban inactivos por la pandemia, a espera de ser llevados a diversos campamentos gestionados por ONG especializadas, en el marco de lo que se ha dado en llamar el “Plan 7.000”.

El 16 de diciembre, el ministro de Inclusión, Migraciones y Seguridad Social, José Luis Escrivá, confirmó en el Congreso que la Organización Internacional para las Migraciones pasaría a encargarse de la gestión de una parte importante de los campamentos que ahora se construyen a contrarreloj en Canarias para acoger a las personas migrantes que han llegado a las islas⁵⁶. Las nuevas instalaciones tendrían capacidad para aproximadamente 7.000 personas y estarían ubicadas en dos cuarteles de Tenerife, uno de Gran Canaria y uno de Lanzarote.

Las organizaciones sociales detectaron grandes deficiencias en la atención e identificación de personas vulnerables en las instalaciones de Canarias. Por ejemplo, ausencia de entrevistas individuales, lo que afecta la garantía de asistencia letrada; e insuficientes recursos para la traducción e interpretación, lo que dificulta la identificación de menores y potenciales solicitantes de asilo. Resalta el caso de personas que solamente hablaban Soninké o Bámbara mientras que la administración únicamente contaba con un traductor de francés.

Como se puede ver, son necesarios **mayores recursos para garantizar una atención, acogida, información, asistencia social y protección de las personas migrantes y solicitantes de protección internacional que respete los derechos humanos en el control de fronteras**. No es posible que se repitan sucesos que hablan de historias de desesperación encarnadas en personas que mueren por falta de medios en las unidades de socorro o que, una vez llegan a las costas del país, se encuentran hacinadas en instalaciones que no reúnen las mínimas condiciones ni cuentan con asistencia social y protección a quienes son más vulnerables.

55 MARTÍN, M. Cuatro meses de caos en la gestión migratoria en Canarias. El País, 29 de noviembre de 2020. Recuperado en: <https://elpais.com/espana/2020-11-29/cuatro-meses-de-caos-en-la-gestion-migratoria-en-canarias.html>

56 VARGAS, J. El Gobierno negocia el despliegue de la OIM en Canarias con la vista puesta en la repatriación de los migrantes. Público, 21 de diciembre 2020. Recuperado en: <https://www.publico.es/sociedad/migrantes-canarias-gobierno-negocia-despliegue-oim-canarias-vida-puesta-repatriacion-migrantes.html>

El estatuto de apátrida, por muy completo que sea, no reemplaza la protección que ofrece una nacionalidad.

Dicho estatuto no confiere a sus titulares ninguna ventaja en el acceso a la nacionalidad española.

España cuenta actualmente con la misma estructura en las costas que hace diez años, aunque el flujo migratorio ha crecido muchísimo desde entonces. Por ello, es necesario disponer de los recursos humanos y técnicos necesarios para garantizar el respeto de los derechos humanos y prevenir la pérdida de vidas. Asimismo, es fundamental que las instalaciones fronterizas tengan las condiciones de habitabilidad, de higiene y de servicios requeridos para la atención de las personas que se encuentran allí.

La apatridia

Las personas apátridas son reconocidas por el ACNUR como uno de los colectivos “más vulnerables del mundo”⁵⁷. Se trata de personas que no pertenecen a ninguna comunidad y que carecen, por lo tanto, de una nacionalidad, un derecho humano fundamental que es habilitador para el ejercicio efectivo del resto de derechos humanos.

Por ejemplo, la carencia de documentos de identificación por parte de las persona apátridas puede derivar en situaciones de irregularidad administrativa crónicas y heredadas. Además, les aboca al empleo informal y la economía sumergida, y, por ende, a la marginación, la discriminación y la exclusión social. Incluso a la violencia y el desplazamiento forzado, como ha sucedido en el caso de los Rohinyás en Birmania.

La apatridia puede tener causas jurídicas, pero también existe un trasfondo de discriminación y exclusión social que hace que se cronifique a sí misma, siendo a la vez causa y consecuencia de su propia existencia. Las personas en esta situación suelen carecer de certificados de nacimiento o documentos que les identifiquen, muestren su arraigo a algún territorio o den fe de su parentesco, por lo que, además de tener dificultades para acceder a la nacionalidad a la que puedan tener derecho, viven una condición de grave vulnerabilidad que les impide disfrutar servicios básicos como la atención sanitaria o la educación.

El Estado español ha sido pionero en la creación de un procedimiento específico para el reconocimiento del estatuto de apátrida y sigue siendo uno de los pocos países en el mundo en contar con ello. Esta buena práctica a nivel internacional no debe obviar, sin embargo, que la situación jurídica de quienes solicitan tal estatuto es muy deficiente, especialmente porque el reglamento que desarrolla dicho procedimiento, en virtud del Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, es estrictamente procedimental. De hecho, solo contiene dos disposiciones referidas a las personas reconocidas oficialmente como apátridas: una relacionada con la autorización de residencia y trabajo, y otra con la reagrupación familiar; así que es necesario remitirse a la normativa de extranjería para conocer la extensión del estatuto. Por otro lado, solo hay una disposición referida a personas

⁵⁷ ACNUR (2014). Manual sobre la protección de las personas apátridas, en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954. Ginebra, p. 1.

solicitantes, la cual establece una autorización de permanencia provisional de carácter potestativo mientras dure el procedimiento, señalando que serán las autoridades quienes determinen, caso a caso, si conceden o no dicha autorización.

Conviene recordar que las personas solicitantes de protección internacional sí cuentan con un estatuto de protección mínima durante la solicitud. Esto se debe a que el reconocimiento de la condición de persona refugiada es declarativo y no constitutivo, por lo que se debe ofrecer protección en cuanto las personas refugiadas son reconocidas oficialmente como tales. Pero las personas apátridas son apátridas desde el momento en el que carecen de una nacionalidad y no cuando son reconocidas como tales, lo que implica que también se trata de un reconocimiento declarativo de esta figura. De esta forma, personas apátridas que están esperando el reconocimiento como mero trámite carecen de protección y de un permiso de permanencia que les proteja frente a la expulsión.

Por ello, el actual sistema debe modificarse profundamente y con carácter urgente para incluir, cuanto menos, los siguientes elementos de protección:

- Documentación de todas las personas solicitantes en el menor plazo posible.
- Autorización de permanencia provisional para todas las personas solicitantes.
- Autorización de trabajo temporal pasado un tiempo razonable desde la solicitud.
- Asistencia jurídica gratuita durante la solicitud y el resto del procedimiento.
- Servicio de interpretación y traducción durante la solicitud.
- Eliminación del plazo de presentación y de estancia irregular máxima para solicitar.
- Presentación de solicitud en puestos fronterizos.
- Papel activo del ACNUR en el procedimiento, reconocido por el ordenamiento.
- Comunicación telemática con la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), encargada de tramitar las solicitudes.
- Mecanismos de derivación en procedimientos de extranjería y de protección internacional que permitan a la OAR iniciar de oficio el procedimiento para el reconocimiento del estatuto de apátrida cuando tenga conocimiento de hechos y situaciones de posible apatridia.

El estatuto de apátrida, por muy completo que sea, no reemplaza la protección que ofrece una nacionalidad. En España dicho estatuto no confiere a sus titulares ninguna ventaja en el acceso a la nacionalidad española, por ello, las personas apátridas reconocidas deben someterse al plazo general de 10 años para adquirir la nacionalidad por residencia. La Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 insta a los Estados parte, entre los que se encuentra España, a facilitar la naturalización de estas personas.

El estado español sí lo ha hecho con respecto a las personas refugiadas, siguiendo las obligaciones de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, a través de la creación de un plazo reducido de 5 años. Con ello se quieren evitar situaciones de apatridia sobrevenida o de apatridia *de facto* por carecer de una nacionalidad efectiva en el caso de las personas refugiadas. No obstante, si este argumento es válido para estas personas, más lo debe ser para quienes carecen efectivamente de una nacionalidad y son, por ello, quienes más la necesitan: las personas apátridas.

Los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE)

El Gobierno de España detiene en estos establecimientos, hasta por un máximo de 60 días, a personas que no han cometido ningún delito, por el hecho de ser ciudadanas extranjeras sin documentación de estancia en regla. Existen siete centros con aproximadamente 1.200 plazas, cuyo propósito es la repatriación de los extranjeros a su lugar de origen, aunque a menudo esto incumple: los porcentajes de expulsión han llegado a rondar tan solo el tercio de las personas internadas.

Las organizaciones sociales y el Defensor del Pueblo llevan años denunciando el hacinamiento, los malos tratos, las dificultades en el acceso a la sanidad y la incomunicación que se viven en los CIE. De hecho, en marzo de 2020 el Defensor del Pueblo pidió la liberación de las personas allí retenidas, quienes en la crisis sanitaria se encuentran “en una situación particularmente vulnerable” que se grava por la imposibilidad de materializar la devolución o expulsión a su país de origen.

Dada la pandemia, los CIE han sido vaciados y el hecho de que el juez de control del CIE de Barranco Seco señalara como motivo para hacerlo “estrictas razones de humanidad”, además de la imposibilidad de ejecutar las expulsiones, corrobora lo dicho con respecto a las condiciones de estos centros. A pesar de que la situación de emergencia sanitaria persiste, en el último trimestre de 2020 fueron reabiertos, incluso con más fuerza que cuando se adoptó la decisión de cerrarlos temporalmente.

De cara al futuro es necesario normalizar y convertir en habituales las medidas alternativas a la detención que contempla la legislación, dado que son más acordes con los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

2.6. Cómo avanzar

El primer grupo de recomendaciones que hacemos desde el Foro se relaciona con **el futuro de los fondos comunitarios por la integración. El FAMI, FSE+ y los fondos para la Reconstrucción Next Generation**

En diciembre de 2020 se llegó a un acuerdo sobre los presupuestos comunitarios en el marco del próximo Marco Financiero Plurianual (2021-2027). Se destinarán 88.000 millones de euros al Fondo Social Europeo Plus (ESF+) y 9.800 millones de euros para el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI). Por su parte, la gestión de fronteras contará 12.700 millones de euros, más que los dedicados al asilo y a la integración.

Hay que tener en cuenta, además, que el recién aprobado Plan de Acción sobre Integración e Inclusión Social incluye recomendaciones sobre el uso de los distintos fondos comunitarios disponibles, incluidos el FAMI y el FSE+, en ámbitos fundamentales para la integración de personas extranjeras o ciudadanas de la Unión Europea de origen migrante, como la educación y formación, el empleo, la sanidad y la vivienda.

La idea general en cuanto al proceso de integración es que el FAMI se centre en las etapas iniciales y el FSE+ se dedique a la integración desde una perspectiva de largo plazo. En los últimos debates sobre el FAMI, se habló de destinar un mínimo del 10% a la solidaridad y el Parlamento Europeo propuso un 5% máximo para gastar en terceros países, algo con lo que no está de acuerdo el Consejo por considerarlo insuficiente. Había bastantes diferencias entre ambas instituciones con respecto al empleo de estos fondos en terceros países, tanto las actividades elegibles como en su cuantía.

Finalmente se llegó a un acuerdo sobre las prioridades generales del Fondo, de modo que la mayor parte (63,5%) será destinada a programas de gestión compartida entre la UE y los Estados miembros, los cuales recibirán los fondos en función de distintas variables como el número de personas nacionales de terceros países que habitan su territorio; el número de solicitudes de asilo recibidas; el número de decisiones de retorno adoptadas; y el número de retornos efectuados. El resto (36,5%) será gestionado directamente por la Unión y se destinará a acciones de emergencia, reasentamiento, admisión humanitaria y reubicación dentro del marco de solidaridad anunciado en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo.

Recomendamos la creación de agrupaciones de desarrollo integradas por los tres niveles de la Administración Pública; organizaciones empresariales y sindicales; y otros actores sociales. Agrupaciones de desarrollo que participen en la gestión de los programas tendientes a reforzar las políticas de integración de las personas inmigrantes y refugiadas en el país.

En cuanto al FSE+, el Fondo Social Europeo, la Iniciativa de Empleo Juvenil y el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD) serán de gestión compartida, mientras que el Programa Europeo de Empleo e Innovación Social (EaSI) será de gestión directa. La propuesta revisada del FSE+ incluye nuevos elementos como la transición verde y digital; un mayor énfasis en la igualdad de género; la reducción de la pobreza; un vínculo más estrecho con el Semestre Europeo; una mayor flexibilidad; y una cláusula de emergencia que permite la adopción de medidas temporales para responder a circunstancias sobrevenidas y excepcionales, por ejemplo, la financiación del acceso a la asistencia sanitaria a quienes no se hallen en una situación de vulnerabilidad inmediata.

Desde el Foro consideramos esencial que los Estados miembros dediquen al menos el 25% de los fondos para medidas de inclusión social, incluyendo la integración en el largo plazo de las personas migrantes; al menos el 2% para abordar la privación material severa; y al menos el 10% para acciones dirigidas a personas jóvenes sin empleo.

Asimismo, que se garantice la participación de las asociaciones de personas inmigrantes y organizaciones del tercer sector en los cuatro ejes del Programa de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Reino de España (España verde, España digital, España sin brechas de género y España cohesionada e inclusiva), el cual se proyecta en el marco de los fondos europeos Next Generation. También en sus políticas palanca, especialmente las referidas a la agenda urbana y rural; la lucha contra la despoblación; una administración para el siglo XXI; educación, conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades; y una nueva economía de los cuidados y políticas de empleo.

Una segunda serie de recomendaciones atañe al **rol esencial de las asociaciones de inmigrantes en el abordaje de las consecuencias de la crisis.**

Desde hace décadas, con la llegada constante de personas inmigrantes a España, se vienen constituyendo pequeñas asociaciones cuyo cometido ha sido apoyarse mutuamente, mitigar la soledad y el aislamiento, posicionarse en la sociedad receptora y prepararse para formar parte de ella en condiciones de dignidad e igualdad. También establecer un marco de colaboración con las asociaciones vecinales, impulsando la participación de las personas inmigrantes en este tejido asociativo vecinal. Con el paso del tiempo algunas fueron creciendo al amparo de las ayudas de las instituciones, pero sobre todo gracias al gran esfuerzo de sus integrantes.

Así, aunque para algunos investigadores las asociaciones de inmigrantes en el país son escasas y teniendo en cuenta las dificultades que afectan su sostenibilidad o el que se organicen en torno a nacionalidades concretas, se debe poner en valor el papel fundamental que tienen en el proceso de vertebración de las personas migrantes. No se puede olvidar la necesidad que tienen las personas migrantes de reconstruir y recuperar su propia identidad cultural en los territorios de acogida. Como dice Javier Leunda, los migrantes son polvo de pueblo y necesitan unirse para sentirse parte de ese pueblo.

Para que las asociaciones puedan cumplir sus funciones con solvencia y garantía, deben ser mínimamente fuertes y estables. De ahí la importancia del apoyo de las instituciones, sobre todo cuando las conforman grupos de personas en situación de especial vulnerabilidad social, como es el caso de las asociaciones de personas inmigrantes.

Las asociaciones de las personas inmigrantes son reconocidas por las administraciones españolas como pilar fundamental e interlocutor necesario en la cooperación con organizaciones ciudadanas, con el tercer sector de acción social y con otros actores sociales para el diseño e implementación de políticas de inclusión y de gestión de la diversidad. Esto, en la medida en que actúan como catalizadoras del proceso de integración en la sociedad y como nodo esencial en la configuración de una sociedad intercultural que apueste por la convivencia.

La reunión y asociación de personas con fines lícitos y pacíficos es un derecho fundamental reconocido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 20) y por la Constitución española (art. 22), así como uno de los pilares básicos de las sociedades democráticas. Por su parte, el asociacionismo es un instrumento de participación ciudadana y de cohesión e integración social de inestimable valor, como se plantea en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación:

“Las asociaciones permiten a los individuos reconocerse en sus convicciones, perseguir activamente sus ideales, cumplir tareas útiles, encontrar su puesto en la sociedad, hacerse oír, ejercer alguna influencia y provocar cambios. Al organizarse, los ciudadanos se dotan de medios más eficaces para hacer llegar su opinión sobre los diferentes problemas de la sociedad a quienes toman las decisiones políticas.”

La población inmigrante no es ajena a este derecho y a estos beneficios. Es más, dada su condición de personas llegadas de otros lugares, su asociación en las sociedades receptoras se hace aún más necesaria, no solo como canal de participación social, cultural y política, sino también como entorno especializado para realizar el acompañamiento institucional; para evitar la segregación, el aislamiento y la soledad; para favorecer el empoderamiento cultural, social y político, potenciando el reconocimiento entre iguales de derechos y obligaciones; y, en suma, para favorecer su integración social en el nuevo entorno.

Con el objetivo de que las asociaciones puedan cumplir sus funciones con solvencia y garantía, deben ser mínimamente fuertes y estables. De ahí la importancia del apoyo de las instituciones, sobre todo cuando las conforman grupos de personas en situación de especial vulnerabilidad social, como es el caso de las asociaciones de personas inmigrantes.

Así se ha entendido desde las instituciones encargadas de velar por la integración social de las personas inmigrantes en España. Tomando como telón de fondo los Principios Básicos Comunes establecidos por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de la Unión Europea en su reunión del 19 de noviembre de 2004, en los que se manifiesta que “la participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente a nivel local, favorece su integración” (PBC nº 9), las políticas de integración del Gobierno español

han defendido la necesidad del asociacionismo migrante, de impulsarlo, de reconocerlo y de apoyarlo. Por ejemplo, los Planes Estratégicos de Ciudadanía e Integración (PECI) de 2007-2010 y 2011-2014 enfatizaron la importancia de su existencia y de que reciba un apoyo explícito, a través de una agenda programática específica (“Apoyo a la consolidación y desarrollo de asociaciones de inmigrantes”) que debe concretarse con medidas y actuaciones concretas.

No solamente es importante que se reconozca el derecho de asociación, sino que las instituciones deben fomentarlo y posibilitarlo, como se insiste en la exposición de motivos de la LO 1/2002: “Fortalecer las estructuras democráticas en la sociedad revierte en el fortalecimiento de todas las instituciones democráticas y contribuye a la preservación de la diversidad cultural”. Es decir, los poderes públicos deben trabajar en favor del asociacionismo.

Si las asociaciones de personas inmigrantes no se fomentan, se apoyan y se impulsan, se corre el riesgo de perder a un actor clave para el diálogo con el tercer sector de acción social, la Administración Pública, las organizaciones empresariales y la familia migratoria. Un interlocutor que también es esencial para construir redes de relación y comunicación con el tejido vecinal, lo que, a su vez, refuerza su papel y vitalidad

En el actual contexto socioeconómico las asociaciones de personas inmigrantes están afrontando diversos riesgos que afectan su sostenibilidad presente y a futuro. Por ello, desde el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes hacemos las siguientes recomendaciones:

- ➔ Una política migratoria que procure la integración intercultural debe basarse en una intervención integral en la que se exploren las formas de participación que establecen o pueden establecer las personas inmigrantes, como las asociaciones, complementariamente a las actuaciones en materia de empleo, formación, salud, servicios sociales, vivienda, etc.
- ➔ Se debe apostar por incrementar los niveles de participación de la población inmigrante, apoyando el tejido asociativo migrante y su incorporación al tejido vecinal a través de redes de comunicación y colaboración. También su integración en las estructuras territoriales y estatales de las entidades del tercer sector de acción social y su relación con el conjunto del Estado.
- ➔ Es necesario reconocer a las asociaciones de inmigrantes como actores sociales válidos en el diseño, gestión y evaluación de las políticas de integración, lo cual es parte de su ejercicio del derecho a la participación y un elemento importante en la gobernanza de las políticas públicas.
- ➔ Se requiere fortalecer y empoderar las asociaciones de inmigrantes existentes en el territorio español para que participen de los espacios locales y con el tejido asociativo vecinal en procesos de planeación participativa local.

- ➔ Se deben generar espacios de encuentro entre las asociaciones de personas inmigrantes y el tejido asociativo local para que puedan compartir aprendizajes y vivencias cotidianas. Esto favorecerá la incorporación de las personas inmigrantes en las asociaciones ciudadanas vecinales de mujeres, jóvenes, etc., con independencia de su procedencia, desde un principio de ciudadanía. Asimismo, es importante promover la participación política de las personas inmigrantes en los espacios municipales.
- ➔ Se considera prioritario impulsar la aprobación de una estrategia nacional de ciudadanía e integración que incorpore un programa de fortalecimiento, consolidación y estructuración de las asociaciones representativas de las personas inmigrantes. Asimismo, aprobar un plan de impulso, fortalecimiento, reconocimiento y financiación de estas asociaciones, tanto a nivel estatal como autonómico, que dé cuenta de los programas recogidos en los diferentes planes autonómicos y locales de integración.
- ➔ Se propone también diseñar un plan de formación a las asociaciones representativas de las personas inmigrantes que fortalezca sus estructuras de gestión administrativa, su participación en subvenciones públicas, su gestión laboral y otros asuntos que afectan su sostenibilidad.
- ➔ Para ello, es importante realizar una investigación sobre la situación de las asociaciones de personas inmigrantes que permita conocer, por ejemplo, su dimensión, su rol y los riesgos para la sostenibilidad.
- ➔ Finalmente, el Foro considera adecuado que la Secretaría de Estado de Migraciones, a través de la Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria, articule un espacio permanente y de implementación estatal para la interlocución con las asociaciones representativas de las personas inmigrantes.

En el contexto de la crisis sanitaria generada por la COVID-19, expresamos nuestro agradecimiento a los cientos de personas inmigrantes y a las decenas de asociaciones de personas inmigrantes que han jugado un papel esencial que es preciso visibilizar y reconocer.

3

Situación laboral de las personas migrantes y refugiadas antes y durante el estado de alarma

Elaborado por:

Comisión de empleo e igualdad de oportunidades

En este capítulo se hace una comparativa entre la situación de las personas migrantes y refugiadas en el mundo del trabajo antes del estado de alarma y durante su vigencia. Para ello, se incorpora información referida a la participación laboral, el desempleo, la informalidad y la afiliación a la seguridad social. Asimismo, se presta especial atención a condiciones discriminatorias asociadas a la desigualdad de género, al racismo y a situaciones de profunda vulnerabilidad como la trata de personas. En el análisis del contexto del estado de alarma, también se enfatiza en el lugar ocupado por la población migrante en el mantenimiento de aquellas actividades definidas como esenciales y la incidencia que en ellas tuvieron las medidas adoptadas por el gobierno.

Existe más semejanza entre las tasas de paro de hombres y mujeres de la misma nacionalidad (aunque la tasa de paro de las mujeres siempre es superior) que entre las tasas de paro de un mismo sexo pero diferente nacionalidad.

3.1. Situación previa a la declaración del estado de alarma

Si bien la situación de la población de nacionalidad extranjera en el mes previo a la declaración del primer estado de alarma presentaba una evolución positiva en determinados indicadores con respecto a años anteriores, seguía mostrando grandes diferencias con respecto a la población de nacionalidad española y a la nacional de Estados Miembros de la Unión Europea.

Tal como se indica en la tabla 15, entre el primer trimestre de 2019 y el primero de 2020 el incremento de la población en España se debió al aumento de población de nacionalidad extranjera y de la población con doble nacionalidad. En el mismo intervalo de tiempo, los grupos de población ocupada que más se incrementaron fueron el de población nacional de terceros países (+179.200) y el de población con doble nacionalidad (+65.400).

El potencial aporte de la población de nacionalidad extranjera al mercado de trabajo es evidente cuando se analiza el volumen de población activa por grupos de nacionalidad: en el caso de la nacionalidad española el 46,9% era población activa, mientras que la cifra se incrementaba hasta el 66,3% para las personas nacionales de la UE y al 60,2% en la población nacional de terceros países.

Tabla 15. Distribución población activa y ocupada por nacionalidad, 2019 - 2020

1º trimestre 2019	Población	Activos	Ocupados
TOTAL	46.522.800	22.825.400	19.471.100
Nacionalidad española	40.656.500	19.142.200	16.528.000
Doble nacionalidad	1.223.400	764.400	633.100
Extranjera total	4.642.900	2.918.800	2.310.000
Extranjera Unión Europea	1.731.800	1.105.600	924.900
Extranjera: No UE	2.911.100	1.813.200	1.385.100
1º trimestre 2020	Población	Activos	Ocupados
TOTAL	46.874.400	22.994.200	19.681.300
Nacionalidad española	40.536.300	19.046.600	16.550.500
Doble nacionalidad	1.372.800	859.600	698.500
Extranjera total	4.965.400	3.087.900	2.432.200
Extranjera Unión Europea	1.584.700	1.050.800	867.900
Extranjera: No UE	3.380.700	2.037.100	1.564.300

Fuente: Elaboración propia a partir de "Encuesta de Población Activa", Instituto Nacional de Estadística, 2020

En cuanto a la duración, el 10,3% de los contratos suscritos con hombres extranjeros tenían carácter indefinido, frente al 13,3% para las mujeres.

Tabla 16. Tasa de paro por sexo y nacionalidad, 2019 - 2020

Tasa de paro	Total	Nac. española	Nac. extranjera	Nac. UE	Nac. No UE
1º Trimestre 2019	14,70	13,79	20,86	16,34	23,61
Hombres	12,9	12,02	18,98	13,85	22,02
Mujeres	16,74	15,82	22,98	19,05	25,45
1º trimestre 2020	14,41	13,35	21,23	17,41	23,21
Hombres	12,79	11,98	18,11	14,43	19,94
Mujeres	16,24	14,91	24,74	20,58	26,97

Fuente: Elaboración propia a partir de "Encuesta de Población Activa", Instituto Nacional de Estadística, 2020

En cuanto a la evolución de la tasa de paro en el mismo periodo (Tabla 16), en apariencia fue positiva, pero con marcadas diferencias por sexo y nacionalidad. Entre el primer trimestre de 2019 y el primero de 2020, la tasa de paro de los hombres nacionales de la UE se incrementó en medio punto, lejos del aumento que esta tasa ha tenido tanto para las mujeres nacionales de la UE como para las nacionales de terceros países. De hecho, estas últimas presentaban en febrero de 2020 la tasa de paro más alta: 26,97%.

Por otro lado, tomando como referencia los datos de febrero de 2019 y de 2020 en el incremento total de afiliaciones de mujeres y hombres a la Seguridad Social (Tabla 17), es posible establecer diferencias en función de la nacionalidad y de los diferentes regímenes. Así, los hombres y mujeres nacionales de Estados Miembros de la Unión Europea perdieron afiliación, mientras que la población nacional de terceros países la incrementó en más de 100.000 personas.

El Régimen General (sin Sistemas Especiales) y el Régimen Especial de Autónomos experimentaron un incremento de afiliación, mientras que los dos Sistemas Especiales (Agrario y del Servicio del Hogar Familiar) perdieron afiliación en febrero de 2020 con respecto a febrero de 2019. Estos dos Sistemas Especiales agrupaban respectivamente al 11% y al 9,2% de la población nacional de terceros países afiliada y el 20,4% de las mujeres de nacionalidad no comunitaria estaban afiliadas al Sistema Especial de Empleados de hogar en febrero de 2020.

Ambos Sistemas tienen características específicas tanto en condiciones de trabajo, incluyendo el salario, como en protección social, en particular el Sistema Especial de Empleados de Hogar en el que no se cotiza por la contingencia de desempleo.

Tabla 17. Total de afiliaciones al Sistema de Salud por afiliaciones a la Seguridad Social, nacionalidades y sexo, 2019-2020

	Febrero 2019			Febrero 2020		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
TOTAL SISTEMA	18.888.471	10.138.143	8.750.285	19.250.228	10.271.461	8.978.761
Afiliación población extranjera	1.985.264	1.121.929	863.335	2.117.650	1.191.718	925.932
UE	822.049	442.222	379.827	785.235	421.957	363.278
No UE	1.163.215	679.707	483.508	1.332.414	769.761	562.653
REGIMEN GENERAL (SIN SISTEMAS ESPECIALES)	14.392.064	7.510.608	6.881.434	14.788.240	7.674.240	7.113.996
Afiliación extranjera	1.256.106	733.299	522.807	1.374.884	797.002	577.882
UE	541.489	293.873	247.616	530.794	289.545	241.249
No UE	714.617	439.426	275.191	844.088	507.456	336.632
REGIMEN ESPECIAL AUTONOMOS	3.239.652	2.085.329	1.154.315	3.257.896	2.087.808	1.170.086
Afiliación extranjera	327.281	206.482	120.799	348.917	218.227	130.690
UE	156.888	101.604	55.284	140.094	90.238	49.856
No UE	170.392	104.877	65.515	208.821	127.988	80.833
REGIMEN ESPECIAL EMPLEADOS DE HOGAR SISTEMA ESPECIAL DE EMPLEADOS DE HOGAR	407.677	18.318	389.343	394.171	17.320	376.847
Afiliación extranjera	172.590	10.529	162.061	166.390	9.742	156.648
UE	46.124	1.585	44.539	42.758	1.407	41.351
No UE	126.464	8.943	117.521	123.631	8.335	115.296
REGIMEN ESPECIAL AGRARIO SISTEMA ESPECIAL	785.044	469.827	315.216	746.739	438.776	307.962
Afiliación extranjera	225.360	168.068	57.292	223.456	163.111	60.345
UE	76.451	44.342	32.109	70.584	39.985	30.599
No UE	148.909	123.726	25.183	152.870	123.125	29.745
RÉGIMEN ESPECIAL DE LA MINERÍA DEL CARBÓN	1.590	1.444	146	1.249	1.149	100
Afiliación extranjera	62	61	1	40	40	0
UE	59	58	1	37	37	0
No UE	3	3	0	3	3	0
RÉGIMEN ESPECIAL DE TRABAJADORES DEL MAR	62.442	52.614	9.828	61.932	52.164	9.767
Afiliación extranjera	3.860	3.488	372	3.959	3.595	364
UE	1.033	757	276	961	742	219
No UE	2.825	2.730	95	2.998	2.853	145

Fuente: Elaboración propia a partir de "Afiliación media mensual", Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones", 2020

El incremento de la afiliación de hombres y mujeres nacionales de terceros países se concentró en el Régimen General sin Sistemas Especiales y en el Régimen Especial de Autónomos.

Como se ha señalado, existía una concentración de trabajadores y trabajadoras nacionales de terceros países en los Sistemas Especiales de Seguridad Social, pero también en determinadas divisiones de actividad ajenas a los dos Sistemas Especiales. Según los datos de afiliación de población extranjera del Anuario de Estadísticas 2019 del Ministerio de Trabajo y Economía Social, los sectores de agricultura (240.418 personas afiliadas) y actividades de los hogares como personal doméstico (174.577 personas afiliadas) agrupaban al 20% de la población extranjera afiliada.

Otros sectores que contaban con un volumen importante de trabajadoras y trabajadores extranjeros eran Servicios de comidas y bebidas, y Servicios de alojamiento (377.012); Comercio al por menor, excepto de vehículos de motor y motocicletas (186.095); y Construcción de edificios y Actividades de construcción especializada (171.170). En conjunto, estos siete sectores tenían 1.149.272 afiliados y afiliadas extranjeros, es decir, el 55% del total de la afiliación extranjera. De igual modo, es de resaltar que en diciembre de 2019 de las 346.374 personas de nacionalidad extranjera dadas de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, el 37,5% eran mujeres.

En materia de contratación, los datos del Observatorio de las Ocupaciones⁵⁸ muestran que en 2019 la contratación de personas extranjeras (4.343.943 contratos) supuso el 19,3% de la contratación total (22.512.221 contratos). Se concentró especialmente en el sector Servicios, con el 54,77% de la contratación a extranjeros; en Agricultura, con el 32,26%; en Construcción, con el 5,93%; y en Industria, con el 6,99%.

El mismo año, los sectores más relevantes en la contratación de extranjeros fueron Agricultura, con 1.391.967 contratos; Servicios de alojamiento, con 251.589 contratos; Comercio al por mayor e intermediarios del comercio, con 148.542 contratos; Construcción de edificios, con 125.852 contratos; Actividades de construcción especializada, con 122.083 contratos; y Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico, con 109.607 contratos. En cuanto a la duración, el 10,3% de los contratos suscritos con hombres extranjeros tenían carácter indefinido, frente al 13,3% para las mujeres.

De los contratos realizados en 2019, 2.703.986 fueron suscritos con hombres y 1.639.902 con mujeres. Los trabajadores contratados fueron 1.503.315, siendo 858.584 hombres y 644.731 mujeres. Las diferencias en cuanto a tipología de la contratación por sexo son notables, especialmente en el caso de la jornada laboral: ocho de cada diez contratos a hombres extranjeros (81,92%) fueron de jornada completa, mientras que disminuyeron al 58,01% para las mujeres.

⁵⁸ Observatorio de las Ocupaciones. Servicio Público de Empleo Estatal. Ministerio de Trabajo y Economía Social (2020). Informe del Mercado de Trabajo de los Extranjeros Estatal. Datos 2019. Recuperado en: <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/publicaciones/publicaciones-oficiales/listado-pub-mercado-trabajo/informe-mercadotrabajo-estatal-extranjeros>

La población de nacionalidad extranjera se concentra en ocupaciones no cualificadas y en empleos con una baja retribución.

La actividad y la jornada determinan el salario. Los datos obtenidos del Decil del Salario del Empleo principal de la Encuesta de Población Activa muestran que en 2019 los sectores con los salarios medios brutos mensuales más bajos eran Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico (872,45 euros); Hostelería (1.312,14 euros); y Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (1.336,05 euros).

Algunas de las actividades que agrupan a más extranjeros, tanto en afiliación a la Seguridad Social como en número de contratos, son aquellas con los salarios mensuales brutos más bajos. Asimismo, el 56,9% del total de contratos registrados a extranjeros lo fueron en ocupaciones no cualificadas. En suma: la población de nacionalidad extranjera se concentra en ocupaciones no cualificadas y en empleos con una baja retribución.

Los ingresos económicos de la población migrante, así como de la población en general, se sustentan en las percepciones económicas salariales. Los problemas que afectan a la mayoría de los trabajadores migrantes en sectores como la construcción y la hostelería, se encuentran condicionados por dos situaciones: una general de los mercados de trabajo donde están presentes y otra específica de su condición social de extranjeros.

En cuanto a la primera, se debe resaltar que la segmentación laboral y, en particular, la precarización que se da en los segmentos más bajos es una característica de la actual estructura sociolaboral española; aunque ésta no ha sido generada por la presencia de trabajadores y trabajadoras migrantes, la migración se ve afectada directamente por ella hasta el extremo de que en algunos de los subsectores y categorías laborales donde la precarización es más frecuente, hay una sobrerrepresentación de la población extranjera, así como dificultades para que pueda acceder a otros empleos. En segundo lugar, aparecen también factores sociales institucionales e ideológicos que tienden a favorecer la segregación de ciertos colectivos étnicos.

Juan Iglesias, profesor del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, ha resaltado que en los últimos años los migrantes han apostado por quedarse y continuar con sus proyectos vitales en España. Esto se refleja en un tiempo de estancia elevado, ya que un 42% de la población extranjera lleva al menos 15 años en el país. "La imagen real habla de familias nucleares asentadas con proyectos familiares en nuestro país", añade. Sin embargo, este arraigo y sentimiento de pertenencia a la sociedad española no se ha traducido en una mayor inclusión socioeconómica de los foráneos. Por ejemplo, el ingreso por hogar de la población migrante es un 46% inferior al ingreso medio de los españoles y la población extranjera aparece fuertemente concentrada en la parte baja de la estructura económica del país.

La posición en el mercado de trabajo es determinante para analizar las condiciones de vida de la población de nacionalidad extranjera. Según EUROSTAT⁵⁹, en 2019 España era

59 EUROSTAT. Living conditions and welfare.

el noveno Estado Miembro con la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE) más alta de la Unión Europea. El 21,5% de la población total se encontraba en riesgo de pobreza o exclusión social⁶⁰ (la media de la UE era de 19,6%). En cuanto a la población nacional de terceros países, España era el tercer Estado Miembro con la tasa de riesgo de pobreza (AROPE) más alta de la Unión Europea. El 21,5% de la población total se encontraba en riesgo de pobreza o exclusión social (la media de la UE era de 19,6%). En cuanto a la población nacional de terceros países, España era el tercer Estado Miembro con la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social más alta (54,1%), solo superada por Suecia (57,3%) y Grecia (56,1%). La tasa media en la UE era de 45,3%.

Respecto a la tasa de riesgo de pobreza, es decir, al porcentaje de personas que están por debajo del umbral de la pobreza, era de 19,4%, siendo 16,7% para nacionales españoles, 42,1% para la población nacional de un Estado Miembro de la UE y 50,2% en la población nacional de terceros países. Por tanto, en 2019 más de la mitad de la población no comunitaria se encontraba por debajo del umbral de pobreza.

3.1.1. Mujeres migrantes

La incorporación de la perspectiva de género en el análisis de la inserción laboral de mujeres y hombres inmigrantes permite constatar que, aun cuando el conjunto de la población inmigrante extracomunitaria padece la "etnoestratificación" del mercado de trabajo, es decir, una especie de "sello étnico" que concentra quienes trabajan en determinadas actividades, esto es más acusado entre las mujeres.

Por ejemplo, en ellas resulta más evidente el desajuste existente entre formación alcanzada y ocupación desempeñada. En la tabla 18 se muestra el porcentaje por nacionalidad y sexo de personas ocupadas que tienen educación superior, y el porcentaje de quienes se encuentran ocupadas en el grupo 1, directores y gerentes, y en el 9, ocupaciones elementales (sin cualificación). En todas las nacionalidades es más alto el porcentaje de mujeres que de hombres con educación superior (excepto en la población ocupada nacional de la UE) y las mujeres de nacionalidad "resto de Europa" (no de la UE) superan en porcentaje de estudios superiores a las mujeres de nacionalidad española

Sin embargo, las mujeres de todas las nacionalidades presentan porcentajes mayores de ocupación en el grupo 9 que los hombres, especialmente en el caso de América Latina (40,4%) y "resto de Europa" (39,3%). En cuanto al grupo 1, en todas las nacionalidades el porcentaje de hombres que ocupan estos puestos es mayor que el de mujeres, resul-

⁶⁰ La población en riesgo de pobreza o exclusión social es aquella que se encuentra en al menos una de estas tres situaciones: en riesgo de pobreza, en carencia material severa y/o en hogares sin empleo o con baja intensidad en el empleo.

tando especialmente llamativo lo que sucede entre las personas europeas no comunitarias, dado que en este grupo las mujeres tienen un porcentaje de formación superior mayor al de los hombres.

Tabla 18. Nivel de formación y nivel de ocupación por sexo y nacionalidad, 2019

HOMBRES	Nac. Española	Doble Nacionalidad	Extranjera: UE	Extranjera: resto de Europa	Extranjera: América Latina	Extranjera: resto mundo y apátridas
Nivel de formación alcanzado: Educación superior, %	41,2	29,4	37,9	46,0	27,6	12,0
Ocupados en grupo 1: directores y gerentes, %	4,9	3,0	6,2	6,8	0,3	1,7
Ocupados en grupo 9. Ocupaciones elementales, %	7,9	16,8	10,6	11,2	19,9	34,6
MUJERES	Nac. Española	Doble Nacionalidad	Extranjera: UE	Extranjera: resto de Europa	Extranjera: América Latina	Extranjera: resto mundo y apátridas
Nivel de formación alcanzado: Educación superior, %	53,5	30,7	36,3	53,9	28,2	21,9
Ocupadas en grupo 1: directores y gerentes, %	2,8	1,2	4,7	3,1	1,0%	2,2
Ocupadas en grupo 9. Ocupaciones elementales, %	11,9	34,9	28,0%	39,3	40,4	39,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Población Activa IV Trimestre 2019, 2020

Por otro lado, de la comparación entre la inserción laboral de las mujeres inmigrantes con la de las mujeres autóctonas se desprende que, si bien en ambos casos está presente la segregación ocupacional vertical y horizontal, dado que se ubican mayoritariamente en actividades consideradas "femeninas", con salarios inferiores y socialmente desvalorizadas, las desigualdades son acuciantes en las trabajadoras inmigrantes.

Como se observa en la tabla 19, en 2019 las actividades relacionadas con el cuidado de personas y tareas del hogar (secciones 88, 89 y 97) estaban claramente feminizadas, así como el comercio al por menor y las dos actividades de hostelería (55 y 56). El 34,3% del total de las mujeres españolas afiliadas a la Seguridad Social lo están en las actividades incluidas en el Cuadro 19, mientras que entre las mujeres extranjeras el porcentaje sobre el total de afiliadas de esta población se eleva al 58,3%. Como se ha señalado en un apartado anterior, la sección 97, Hostelería y Agricultura, es la que presentaba los salarios medios brutos más bajos.

Tabla 19. Distribución de mujeres afiliadas a la Seguridad Social por actividad económica y nacionalidad, 2019

Afiliación mujeres por secciones de actividad 2019	TOTAL MUJERES	% mujeres afiliadas con respecto al total de afiliación	% mujeres nacionalidad española	% mujeres nacionalidad extranjera
01. Agricultura	404.700	37,7	84,2	15,7
47. Comercio al por menor	1.160.800	60,8	91,8	8,12
55 servicios de alojamiento y 56 servicios de comidas y bebidas	869.200	51,9	78,4	21,5
87. Asistencia en establecimientos residenciales y 88 Actividades de servicios sociales sin alojamiento	464.500	81,1	93,1	6,8
97. Actividades de los hogares como empleadores de personal domestico	398.200	89,2	59,3	40,6

Fuente: Elaboración propia a partir de Anuario de Estadísticas. Ministerio de Trabajo y Economía social, 2020

El trabajo del hogar sigue siendo el inicio de la inserción laboral para gran parte de las mujeres inmigrantes en España. El 17,5% de las mujeres extranjeras afiliadas a la Seguridad Social lo están al Sistema Especial de Empleados de Hogar. Si a ellas se suman quienes trabajan de manera profesionalizada en tareas de cuidados (secciones 87 y 88), se observa que el 21% de las mujeres migrantes están dadas de alta en actividades que se relacionan con el cuidado de personas y del hogar. En conclusión, la principal ocupación de las mujeres inmigrantes en España son los trabajos domésticos y de cuidados, siendo este un sector muy precarizado, con largas jornadas de trabajo y sin control externo sobre las condiciones de empleo en el caso de quienes trabajan bajo la relación laboral especial del servicio del hogar familiar; y con una protección social disminuida, sobre todo por la ausencia de cotización y protección por desempleo. La situación se vuelve más precaria aún cuando no se formaliza la contratación.

3.1.2. Discriminación y racismo

Según los datos del "Informe de la evolución de los delitos de odio en España" del Ministerio del Interior correspondiente a 2019, los incidentes de odio calificados como "conductas delictivas" aumentaron un 8,3% con respecto a 2018, mientras que las "infracciones administrativas" y el resto de incidentes sin infracción disminuyeron un 11,5% (tabla 20). El ámbito con más incidentes registrados fue el de "ideología", con 596 casos, seguido por el de "racismo/xenofobia", con 515. En comparación con 2018 el primero aumentó un 1,9% en términos de infracciones penales y el segundo lo hizo un 20,9%, representando el 32,2% del total de incidentes calificados como delitos⁶¹.

En el mismo año, el total de victimizaciones presentadas fueron 1.684, correspondiendo el 27,7% a personas de nacionalidad extranjera. De igual modo, el 26% de las victimizaciones por razón de sexo/género fueron a estas personas, así como el 37% de las ocurridas en el ámbito de "creencias o prácticas religiosas" y el 61,8% en "racismo/xenofobia". En el total de delitos e incidentes de odio las mujeres representan el 35,4% de las victimizaciones, siendo especialmente afectadas en la discriminación por razón de sexo/género y por "racismo y xenofobia" (45,9%).

De los 564 hechos conocidos en el ámbito del "racismo/xenofobia" y calificados como infracciones penales el 24,4% fueron constitutivos de amenazas, el 22,6% de lesiones y el 8,1% de discriminación. El 8,71% de las victimizaciones correspondió a personas menores de edad.

⁶¹ En este informe se incluyó un nuevo ámbito, "antigitanismo", el cual se separó de "racismo y xenofobia", pero aún no se ha incorporado la "islamofobia" que sigue contándose como parte de "creencias o prácticas religiosas".

Tabla 20. Evolución del número de incidentes de odio según motivación desde 2013

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Antisemitismo	3	24	9	7	6	8	5
Aporofobia	4	11	17	10	11	14	12
Creencias o prácticas religiosas	42	63	70	47	103	69	66
Discapacidad	290	199	226	282	23	25	26
Orientación o identidad sexual	452	513	169	230	271	256	278
Racismo xenofobia	381	475	505	416	524	426	515
Ideología	-	-	308	259	446	585	596
Discriminación por sexo/genero	-	-	24	41	35	69	69
Discriminación generacional	-	-	-	-	-	16	9
Discriminación por razón de enfermedad	-	-	-	-	-	8	8
Antigitanismo	-	-	-	-	-	0	14
TOTAL	1.172	1.285	1.328	1.272	1.419	1.476	1.598

Fuente: Elaboración propia Departamento de Migraciones a partir de "Informes sobre la evolución de los incidentes relacionados con los delitos de odio en España", 2020

Por otra parte, el Consejo para la eliminación de la discriminación racial o étnica, órgano consultivo adscrito al Ministerio de Igualdad, publicó el informe "La percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus víctimas"⁶², dando continuidad a los estudios realizados en 2010, 2011 y 2013. En él se analizan la evolución de la percepción de la discriminación en ámbitos específicos y las manifestaciones más frecuentes de la discriminación por origen racial y/o étnico. Asimismo, ahonda en el ámbito del empleo y la formación, en el contexto de recesión y recuperación económica en el que se desarrollaron los tres primeros informes, y de pandemia y estado de alarma en el que se realizó el más reciente.

Según lo señalado en este documento, de 2013 a 2019 aumentó el porcentaje de personas ocupadas a la vez que disminuyó el de desempleadas. En cuanto a la educación, disminuyó el porcentaje de personas sin estudios o con estudios primarios, estudios secundarios y formación profesional, mientras que incrementó el de personas con estudios universitarios.

⁶² Ministerio de Igualdad (2020). Estudio sobre la percepción de la discriminación por origen racial o étnico por parte de sus potenciales víctimas en 2020. Recuperado en:

<https://igualdadynodiscriminacion.igualdad.gob.es/destacados/estudiopercepcion.htm>

El nivel de ingresos también influye en la percepción del racismo en la sociedad española: en una escala de 1 a 10 quienes no tienen ningún ingreso puntúan en 5,2 el grado de racismo, mientras que quienes ingresan más de 2.000 euros mensuales apuntan a un 4,4.

En 2019, el 59% de personas entrevistadas consideraba que la población mayoritaria usa adjetivos negativos para calificarlas, con variaciones según grupos poblacionales: el 89% en el caso de la población gitana y el 27% en el grupo indo pakistaní. Es de destacar que al preguntar por los adjetivos positivos con lo que son calificados, la mayoría identifica “trabajadores” como el más importante (con excepción de las personas gitanas); sin embargo, a diferencia de encontrado en 2013, consideran que a la población mayoritaria le “molesta” más trabajar con población inmigrante y/o de etnia gitana que tenerlos como vecinos o compañeros de sus hijos.

En cuanto a la percepción sobre el racismo expresado por parte de la población mayoritaria, el 4,59% de las personas entrevistadas señalaron que las personas españolas son racistas con quienes perciben como de otro origen étnico, lo que se incrementa al preguntarlo a las personas gitanas (5,7%) y a quienes provienen de los países de África no mediterránea. El tiempo de residencia en España influye en esta percepción, dado que el 4,13% de quienes tienen diez o más años de residencia perciben discriminación frente al 5,05% de quienes tienen entre 6 meses y un año.

Asimismo, se destaca que quienes han nacido en España o han adquirido la nacionalidad española tienen una opinión más crítica sobre el grado de racismo de la sociedad que quienes tienen nacionalidad extranjera o han nacido en otro país; además, el 38% del total se identifican con su país de origen, el 18% se sienten “más españoles” y el 41% de ambos lugares, lo que indica un sentimiento de pertenencia y adscripción nacional.

El nivel de ingresos también influye en la percepción del racismo en la sociedad española: en una escala de 1 a 10 quienes no tienen ningún ingreso puntúan en 5,2 el grado de racismo, mientras que quienes ingresan más de 2.000 euros mensuales apuntan a un 4,4.

En cuanto a las personas que en los últimos 12 meses han vivido una situación de discriminación, el 49% de los hombres y el 47% de las mujeres indican haberla experimentado, principalmente entre quienes tienen entre 41 y 75 años (51%), y entre 16 y 24 años (50%). El 6,9% vivieron esta situación en el ámbito laboral, a modo de peores condiciones de trabajo o de trato inadecuado, por ejemplo, entre ellas un 26,1% de las mujeres y un 25,5% de los hombres.

Siguiendo con el **ámbito del empleo y la formación** el 7% de las personas entrevistadas trabajaban en la economía sumergida, el 11,3% como autónomos y el 2% ayudando en negocios familiares. Asimismo, el 20,5% percibe que su puesto de trabajo es inferior a su nivel de formación, especialmente entre el grupo andino (30%) y el de Europea del Este (27,4%). Solo el 18,4% ha convalidado su título o nivel educativo en España.

Por otro lado, la tasa de discriminación laboral percibida es del 25,8% y cuanto mayor es el hábitat de residencia, se perciben más situaciones discriminatorias relacionadas con el empleo: el 30% en municipios de más de 200.000 habitantes y el 19,8% en municipios de menos de 20.000 habitantes. La población de África no mediterránea es la

que percibe mayor discriminación (41,7%), seguida por la afrodescendiente (33,8%) y la magrebí (33,6%). El 48,5% de las personas paradas y el 44% de las que trabajan en las tareas del hogar han percibido discriminación, frente al 5,9% de quienes ayudan en el negocio familiar.

El 7% de las personas entrevistadas señala que no le han atendido o le han rechazado durante una entrevista para la búsqueda de empleo, lo que es más relevante entre quienes han nacido en España. Los sectores Agrario y de Empleados de Hogar son donde se producen mayores tasas de discriminación. En cuanto a la formación para el empleo, un 15,3% acudió a algún curso de formación en el último año: el 36,6% estaban trabajando con contrato, el 32,9% se encontraban en situación de desempleo y el 8,5% eran estudiantes.

Finalmente, en relación con las condiciones de empleo y los derechos laborales las personas entrevistadas señalan que las situaciones de discriminación más comunes son tener peores horarios y trabajos más duros (5,7%); cobrar menos que otras personas que realizan el mismo trabajo (5,2%); obstáculos para formalizar el contrato de trabajo (4,7%); y la obligación de realizar tareas no incluidas en el contrato de trabajo (4,1%). Un 6,8% de las personas indican que han sentido un mayor control y vigilancia que las demás personas y el 4% se sintieron acosadas, siendo la población de África no mediterránea el que presenta porcentajes más altos de acoso (15,3%), de insultos y humillaciones (21%) o de mayor control y vigilancia (18%).

Los sectores donde éstas ocurren con mayor frecuencia son construcción, telecomunicaciones, transporte y empleo del hogar; en el último, el 21% señala que cobra menos que otras personas que realizan el mismo trabajo; el 13% que no le han querido hacer contrato; y el 12% que han sido obligadas a realizar trabajos que no se corresponden a las funciones de su puesto.

Entre los otros ámbitos en los que se percibe discriminación, se encuentran:

- ➔ **Ámbito sanitario.** La percepción de la discriminación en el último año es mayor entre la población gitana, con un 16%. La situación discriminatoria más mencionada es el maltrato recibido, con excepción de las personas afrodescendientes, quienes priorizan los obstáculos para obtener la tarjeta sanitaria.
- ➔ **Ámbito educativo.** La situación discriminatoria más mencionada son las burlas, los insultos y el acoso por parte de otros estudiantes, con el 14%, y el 9,4% de las personas señalan que se las ha tratado mal por sus dificultades idiomáticas. Asimismo, entre quienes no cuentan con ingresos económicos el 5,4% indican que tuvieron problemas en la matriculación y el 16% que sufrieron burlas insultos y acoso de otros estudiantes, mientras que entre las personas con más de 2.000 euros de ingresos mensuales nadie reportó lo primero y el 2,2% sufrieron burlas.

- ➔ **Ámbito de atención de la administración pública local.** La percepción de discriminación por origen racial o étnico es del 8% y las situaciones discriminatorias más frecuentes entre las personas entrevistadas son sentir más dificultades que la población mayoritaria, el trato desagradable y la denegación de atención o un servicio.
- ➔ **Ámbito del trato policial.** La percepción de discriminación por origen racial o étnico es del 19%, lo que indica una disminución con respecto al 28% de 2013. Los hombres se sienten más discriminados que las mujeres, especialmente en los procesos de identificación y registro que realiza la policía: un 25% de ellos y un 5% de ellas señalan que se les ha pedido su documentación por su origen. Asimismo, la discriminación de trato policial es más percibida por la población de África no mediterránea (37%), la magrebí (26%), la gitana (24%) y la indo-pakistaní (22%).
- ➔ **Ámbito de la vivienda.** La percepción de discriminación es del 31%, es decir, el doble que en 2013. El 42% de las personas de África no mediterránea indica que se negaron a enseñarles una vivienda que querían alquilar o comprar, mientras que el 33% de la población de origen magrebí y el 31% de las personas del pueblo gitano señalan que no les alquilaron la vivienda por su origen racial o étnico. Sin embargo, solo el 7,9% del total se han sentido discriminadas en el vecindario.
- ➔ **Ámbito de los establecimientos o espacios abiertos al público y en el acceso a bienes y servicios.** La tasa de discriminación es del 31% y las situaciones discriminatorias más frecuentes varían según el grupo poblacional, aunque de media el 19% señala que no le han dejado entrar en una discoteca, bar, tienda o cine por su origen; el 10% que ha recibido insultos por la calle; y el 7% que le han negado la atención en tienda, bar, restaurante o discoteca.

3.1.3. Trata de seres humanos

Según el Informe del Ministerio del Interior "Trata de seres humanos en España. Balance Estadístico 2015-2019", durante 2019 se efectuaron 1.771 inspecciones en lugares de ejercicio de prostitución y fueron identificadas 8.405 personas en situación de riesgo⁶³. El mayor número de inspecciones fueron en Andalucía (252), Castilla y León (212) y Castilla-La Mancha (202), mientras que los principales países de origen de las personas identificadas fueron Rumania (2.104), España (1.180) y Colombia (1.013).

Lo anterior indica un progresivo descenso de las inspecciones y, por tanto, de las personas en situación de riesgo identificadas, dado que en 2015 se efectuaron 3.007 inspecciones y localizaron 13.879 personas; en 2016 fueron 2.586 las inspecciones realizadas y

⁶³ Personas identificadas en el curso de una inspección administrativa en un lugar de ejercicio de la prostitución mientras ejercía dicha actividad.

En 2019, 192 personas fueron víctimas de trata con fines de explotación laboral lo que representa un incremento del 100% con respecto al 2018, cuando se identificaron 94 personas. Nueve niños fueron víctimas de explotación laboral.

12.419 las personas identificadas; en 2017 se realizaron 2.228 inspecciones y se identificaron 10.111 personas; y en 2018 se ubicaron 9.315 personas y se llevaron a cabo 2.036 inspecciones.

Por otro lado, en 2019 se contabilizaron 294 personas víctimas de trata con fines de explotación sexual, lo que también muestra un incremento progresivo: 133 en 2015, 148 en 2016, 155 en 2017 y 128 en 2018. Cinco niñas fueron víctimas y del total de víctimas adultas, 277 eran mujeres y 12 hombres. El mayor número se localizaron en Cataluña (60), Andalucía (55) y Murcia (50), mientras que por nacionalidades 72 víctimas eran venezolanas, 59 colombianas, 31 nigerianas y 12 españolas. En este sentido, es de señalar que la primera nacionalidad en número de tratantes es la española, con 60 personas detenidas por trata sexual.

En cuanto a la **trata laboral**, las inspecciones se han ido incrementando levemente desde el 2015 cuando se efectuaron 4.312 inspecciones y se localizaron 10.835 personas en situación de riesgo⁶⁴. En 2016 hubo 4.582 inspecciones y 11.427 personas inspeccionadas; en 2017, 5.102 inspecciones y 12.807 personas; en 2018, 5.075 inspecciones y 11.738 personas inspeccionadas; y en 2019 se efectuaron 5.279 inspecciones y se localizaron 12.042 personas.

Las comunidades autónomas que acumularon el mayor número de inspecciones en 2019 fueron Andalucía (1.084), la Comunidad Valenciana (998) y Cataluña (552). Por nacionalidad las personas inspeccionadas fueron en su mayoría españolas (5.114), marroquíes (1.913) y rumanas (1.019).

En el mismo año, 192 personas fueron víctimas de trata con fines de explotación laboral lo que representa un incremento del 100% con respecto al 2018, cuando se identificaron 94 personas. Nueve niños fueron víctimas de explotación laboral y del total de víctimas adultas, 103 eran hombres y 74 mujeres. El mayor número de víctimas se localizaron en Andalucía (96), la Comunidad Valenciana (44) y Castilla y León (21). Por nacionalidades, 65 víctimas era de Rumania, 47 de Moldavia y 26 de Bulgaria, destacando que no se identificaron víctimas españolas. Entre las personas detenidas la mayor parte eran de Rumania (18) y de España (15).

Finalmente, en relación con otras finalidades de la **trata de seres humanos** se debe señalar que en 2019 tres personas fueron víctimas de trata con fines de matrimonio forzoso, dos niñas y una mujer, dos de ellas de nacionalidad rumana y una marroquí; 31 personas fueron víctimas de trata para criminalidad forzosa, 28 hombres y 3 mujeres nacionales de Rumanía, Vietnam y Marruecos; 22 personas fueron víctimas de trata con fines de mendicidad (16 hombres, 4 mujeres, una niña y un niño), de las cuales 20 eran nacionales de Rumania y 2 de Marruecos.

⁶⁴ Trabajadores identificados en el curso de una inspección administrativa en un centro de actividad laboral.

En relación con el apoyo a la continuidad en la actividad productiva y el mantenimiento del empleo, son de resaltar las medidas adoptadas en materia de suspensión temporal de contratos y reducción temporal de la jornada (ERTEs)

3.2. Situación en el contexto del estado de alarma

La pandemia de COVID-19 ha tenido efectos económicos, sociales y laborales sin precedentes. Con el fin de afrontarlos, se han adoptado varias medidas institucionales, a través de Reales Decretos-leyes. En particular, el **Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19**, contenía medidas acordadas entre los interlocutores sociales en torno a tres propósitos destacados: el refuerzo de la protección de los trabajadores, las familias y los colectivos vulnerables; el apoyo a la continuidad en la actividad productiva y el mantenimiento del empleo; y el refuerzo de la lucha contra la enfermedad.

En relación con el apoyo a la continuidad en la actividad productiva y el mantenimiento del empleo, son de resaltar las medidas adoptadas en materia de suspensión temporal de contratos y reducción temporal de la jornada (ERTEs), cuyo fin era evitar que una situación coyuntural como la provocada por la emergencia sanitaria tuviera un impacto negativo de carácter estructural sobre el trabajo y la economía, priorizando el mantenimiento del empleo sobre la extinción de los contratos.

Este Real Decreto-ley especificó que aquellas pérdidas de actividad que fueran consecuencia de la COVID-19 tendrían la consideración de fuerza mayor para efectos de la suspensión de los contratos o la reducción de la jornada, agilizándose la tramitación de estos procedimientos de regulación de empleo tanto por fuerza mayor como por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción (ETOP). De esta manera se buscaba evitar que hubiera extinciones contractuales y pérdidas de empleo.

Para hacer frente a la extraordinaria situación de gravedad que produjo la pandemia **se reforzó la cobertura a los trabajadores afectados por un ERTE**, posibilitándoles el acceso a la prestación contributiva por desempleo, aunque carecieran del período de cotización necesario para ello. Además, se instruyó que el período de la suspensión del contrato o la reducción de la jornada durante el que estuvieran percibiendo dicha prestación no computara en los tiempos máximos de percepción legalmente establecidos.

Según el último informe de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound), España es el país de la Unión Europea en el que más trabajadores afirman haber perdido el empleo por culpa de la pandemia, desde marzo de 2020: **el 16% de las personas encuestadas, es decir, el doble que la media de la UE**, donde solo el 8% lo hacen. Por su parte, la EPA del tercer trimestre⁶⁵ muestra que la ocupación entre los españoles aumenta en 424.300 personas y entre los extranjeros en 145.300 personas, pero en términos interanuales hay un descenso de 600.900 españoles y 96.600 extranjeros.

⁶⁵ Últimos datos disponibles en el momento de elaborar este apartado.

El **desempleo** subió en el tercer trimestre de 2020 en 78.900 personas entre los extranjeros y en 276.100 personas entre los españoles, lo que sitúa la tasa de paro de las personas de nacionalidad española en 14,77% y la de las personas de nacionalidad extranjera en 25,65%. En comparación con el tercer trimestre de 2019 el aumento del desempleo es de 286.100 españoles y 222.400 extranjeros.

En cuanto a la **afiliación de extranjeros**, en octubre cae en 3.663 personas con respecto al mes anterior y en 75.233 en términos interanuales, situándose en 2.074.538 afiliados. A pesar del incremento de esta afiliación en los últimos seis meses, el total dista de las cifras anteriores a la crisis, correspondientes al mes de febrero, que indicaban 259.866 ocupados.

Asimismo, hay que tener en cuenta a las personas trabajadoras que han sido incluidas en un Expediente de Regulación Temporal de Empleo (ERTE). Desde el 30 de abril al 31 de octubre de 2020, 2.577.143 ocupados han dejado de estar en situación de ERTE por fuerza mayor y 210.292 personas en ERTE, ETOP, sumando un total de 2.787.435 trabajadores. Los sectores más afectados por la pandemia y los ERTE fueron aquellos vinculados al turismo, la hostelería y el comercio, en los que prestan servicio muchas personas inmigrantes.

En octubre el **total de afiliados de trabajadores inmigrantes en el Régimen General fue 2.074.538**. Entre ellos, una cantidad importante participaba las actividades indicadas en la tabla 21.

Tabla 21. Número total de trabajadores extranjeros afiliados por actividad económica, 2020

Actividad	Número total de trabajadores extranjeros
Servicios de comidas y bebidas	268.069
Comercio al por menor, excepto vehículo de motor y motocicletas	183.961
Agricultura	176.197
Actividades de los hogares como productores de bienes y servicios	165.510

Fuente: Elaboración propia con los datos del Ministerio de Inclusión, Migraciones y Seguridad Social, 2020

En el **Sistema Especial de Empleadas de Hogar del Régimen General de la Seguridad Social**, había **378.134 personas cotizantes** en el mes de octubre, de las cuales **161.449 eran extranjeras**. Este colectivo de trabajadores ha vivido con gravedad las consecuencias en la pandemia, dado que no cotiza por desempleo.

Por ello, fue aprobado el **Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19**, en el cual se crea el **subsidio extraordinario** por falta de actividad para las personas integradas en este sistema.

Tendrían derecho a un subsidio extraordinario por falta de actividad las personas que, estando de alta en el Sistema Especial de Empleados del Hogar del Régimen General de la Seguridad Social antes de la entrada en vigor de la declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, cumplieran las siguientes características: 1) que hayan dejado de prestar servicios, total o parcialmente, con carácter temporal, a fin de reducir el riesgo de contagio por causas ajenas a su voluntad, en uno o varios domicilios y con motivo de la crisis sanitaria de COVID-19; y 2) que su contrato se haya extinguido por la pandemia, siendo causas ajenas a la persona trabajadora. La cuantía de este subsidio sería el 70% de la base reguladora de la persona trabajadora, que se percibiría por períodos mensuales desde la fecha del nacimiento del derecho.

3.2.1. Mujeres migrantes

Mientras que la tasa de paro comenzó a ser inferior al 20% para el conjunto de la población a partir del tercer trimestre de 2016, las de las mujeres nacionales de terceros países fueron las únicas que siguieron aumentando. Esta situación se ha visto agravada por los efectos de la crisis sanitaria, como se observa en la tabla 22.

Tabla 22. Tasa de paro por sexo y nacionalidad, 2020

Tasa de paro	Tercer trimestre 2020	Cuarto trimestre 2019	Tercer trimestre 2019
HOMBRES	14,39	12,23	12,17
Nac. Española	13,27	11,42	11,46
Nac. Extranjera total	21,82	17,49	17,01
Nac. Ext.UE	18,12	13,20	11,57
Nac. xt.no UE	23,54	19,87	20,06
MUJERES	18,39	15,55	15,92
Nac. Española	16,50	14,43	15,01
Nac. Extranjera total	29,67	22,80	21,94
Nac. Ext.UE	22,24	17,51	18,04
Nac. Ext.no UE	33,24	26,08	24,24

Fuente: Encuesta de Población Activa. Instituto Nacional de Estadística, 2020

La evolución de la tasa de paro (tabla 23) muestra una diferencia de 9 puntos entre las mujeres nacionales de terceros países y las españolas en 2019 que se incrementó hasta cerca de 17 puntos para el tercer trimestre de 2020. Lo mismo sucede en la comparación entre mujeres y hombres nacionales de terceros países: la tasa de paro de ellas era 4 puntos superior a la de ellos en el tercer trimestre de 2019, pero superaba los 9 puntos en el mismo período de 2020. En cuanto a las diferencias entre sexo y nacionalidad, la variación anual arroja un mayor incremento del paro entre las mujeres que entre los hombres: en enero de 2020 eran 236.630 las mujeres extranjeras paradas y en diciembre del mismo año eran 326.068; y del total de población extranjera parada al finalizar 2020, el 37,5% eran mujeres nacionales de terceros países.

Tabla 23. Datos de paro por sexo y nacionalidad, 2020

Paro registrado TOTAL	Diciembre 2019-diciembre 2020	% variación relativa	Paro registrado Nac. Extranjera	Diciembre 2019-diciembre 2020	% variación relativa
Total	+724.532	22,9	Total	+167.086	41,95
Hombres	+334.620	25,19	Hombres	+71.270	42,41
Mujeres	+389.912	21,25	Mujeres	+95.816	41,61

Fuente: "Datos de los registros del Servicio Público de Empleo Estatal", 2020

Como se ve en la tabla 24, la pérdida de afiliación a la Seguridad Social ha afectado de manera particular a las mujeres de todas las nacionalidades. Entre las 94.054 mujeres perdidas como afiliadas, 55.442 tienen nacionalidad española y 38.612 nacionalidad extranjera.

Tabla 24. Distribución de afiliaciones a la Seguridad Social (número) por nacionalidad, 2020

	Diciembre 2020			Febrero 2020		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
TOTAL SISTEMA	19.048.433	10.163.709	8.884.707	19.250.228	10.271.461	8.978.761
Afiliación población extranjera	2.078.626	1.191.306	887.320	2.117.650	1.191.718	925.932
UE	747.429	406.778	340.651	785.235	421.957	363.278
No UE	1.331.196	784.527	546.669	1.332.414	769.761	562.653

Fuente: Elaboración propia a partir de "Afiliación media mensual" del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2020

Además de la constante pérdida de afiliación total al Sistema Especial de Empleados de Hogar producida desde 2015, es de señalar que en enero de 2020 había 1.216.495 personas afiliadas en las secciones de Servicios de alojamiento y Servicios de comidas y bebidas, mientras que en diciembre había descendido a 1.016.441 personas. Estas dos secciones agrupan al 21,6% de las mujeres trabajadoras extranjeras.

3.2.2. Discriminación y racismo

Una de las fuentes para analizar la opinión de la sociedad de nacionalidad española sobre la inmigración (solamente se entrevista a personas de esta nacionalidad) es el Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas. El correspondiente a marzo de 2020, con encuestas realizadas en febrero, incluía una serie de preguntas acerca de la COVID-19, entre ellas la B401, que se presenta en la tabla 25, que mide el grado de acuerdo/desacuerdo de las personas encuestadas con determinadas afirmaciones.

Tabla 25. Grado de acuerdo con afirmaciones racistas, 2020

	Más bien de acuerdo	Más bien en desacuerdo	No procede
No me gusta que los/as niños/as de mi familia compartan aula y juegos con niños/as de rasgos orientales (chinos/as, japoneses/as, coreanos/as, mongoles/as, taiwaneses/as)	6,5	78,2	0,2
Ahora voy con menos frecuencia a comercios orientales, "los chinos"	8,6	76,9	13,1
En estos momentos siento reparos al compartir lugares públicos con personas de rasgos orientales (chinas, japonesas, coreanas, mongolas, taiwanesas)	9,5	84,2	4,9
Ahora voy con menos frecuencia a restaurantes chinos	7,1	63,3	28,2

Fuente: Barómetro del CIS, marzo de 2020

Estas frases que "reflejan opiniones que la gente suele tener", según lo indicado por el Barómetro, es la traslación a la encuesta del señalamiento que algunos partidos políticos y gobiernos, identificados en todo el mundo, han hecho del primer lugar de aparición de la COVID-19 con grupos de población como potenciales transmisores del virus, sin im-

portar el país en que se encontrasen. Las continuas referencias al “virus chino” o “virus extranjero” realizadas en discursos y redes sociales tanto en España como a nivel global, fueron una de las primeras manifestaciones racistas en el marco de la COVID-19.

En la tabla 26 se observa que esta narrativa tuvo un gran efecto en los primeros meses del 2020, dado que en marzo la inmigración era considerada el 11º problema principal en España, pero en abril desciende al 18º puesto y en junio al 20º.

Tabla 26. Evolución de la valoración la inmigración como problema antes y durante el confinamiento

Mes	% de quienes mencionan la inmigración como primer problema, segundo y tercero	Puesto que ocupa la inmigración como principal problema
Septiembre 2019	15,6	5º
Octubre 2019	10,7	8º
Noviembre 2019	11,3	10º
Diciembre 2019	9,7	10º
Enero 2020	9,1	12º
Febrero 2020	8,5	12ª
Marzo 2020	8,2	11º
Abril 2020	1,4	18º
Mayo 2020	1,6	20º
Junio 2020	1,4	20ª
Julio 2020	1,9	16º
Septiembre 2020	3,4	17ª
Octubre 2020	1,4	16ª
Noviembre 2020	1,3	17º

Fuente: Barómetro del CIS, 2020

Ni el puesto que ocupa la inmigración como principal problema de España ni el porcentaje de personas que así lo consideran coinciden con los resultados de la pregunta sobre el principal problema que les afecta personalmente, dado que en este caso la inmigración prácticamente desaparece. Esto puede indicar que quienes tienden a considerarla como un problema lo hacen influidos principalmente por los mensajes de los medios de comunicación, en las redes sociales y de los partidos políticos que utilizan la inmigración como arma en la confrontación.

Por otra parte, el hecho de que en septiembre siempre se eleve la aparente consideración de la inmigración como problema tiene que ver con el aumento de la llegada de personas a través de las costas en los meses de verano y la identificación errónea de esta situación con el conjunto de la inmigración. El período de confinamiento y los meses posteriores han desplazado el foco de las preocupaciones reales o inducidas a las consecuencias de la pandemia.

La vinculación del virus con la inmigración a través de su representación como una importación extranjera continuó a lo largo del período de confinamiento y se afirmó a través de mensajes mediáticos, sociales y políticos que cuestionaban la atención brindada a quienes llegaban a las costas españolas, señalándoles de ser portadoras de virus y de recibir apoyos que no se brindaban a las personas de nacionalidad española. Se apuntaba, además, que la enfermedad se transmitía con más virulencia entre personas de nacionalidad extranjera porque conviven varios grupos familiares o muchas personas en una misma vivienda.

El boletín “Monitorización del discurso del odio en redes sociales” del Observatorio Español de Racismo y la Xenofobia⁶⁶ ofrece otra variante para analizar la discriminación, aunque, dado que los datos empezaron a recogerse a partir de mayo de 2020, no es posible comparar el objeto de su análisis con la situación previa a la pandemia (tabla 27).

Como se señala en el boletín, “los resultados de la monitorización muestran que la agenda mediática sigue dirigiendo hacia donde se inclina el discurso de odio en las plataformas estudiadas”. Y aunque no se disponga de datos anteriores al mes de mayo, quizás no es demasiado aventurado atribuir el alto porcentaje de contenidos identificados que muestran xenofobia hacia las personas asiáticas, a la culpabilización (como ya observamos en el Barómetro del CIS) de este colectivo, a la propia evolución de la pandemia, del fin del primer estado de alarma y de una cierta recuperación de la normalidad durante las vacaciones (con el descenso general de discurso de odio identificado en relación a la población asiática) y la llegada de la segunda y la tercera ola.

⁶⁶ El OBERAXE participa en los ejercicios de monitorización del “Código de conducta para la lucha contra la incitación al odio en Internet” que firmaron la Comisión Europea y las principales empresas prestadoras de servicios de alojamiento de datos YouTube, Facebook, Twitter y Microsoft, y al que se han sumado otras empresas. Desde mayo el OBERAXE monitoriza el discurso de odio en algunas de las plataformas y elabora un boletín con los datos obtenidos.

La Administración hace una lectura parcial de la trata de seres humanos, no extendiendo la condición de beneficiarios del IMV a los hombres como víctimas de la explotación sin trata, volviendo a olvidar la explotación laboral, la esclavitud y el trabajo forzoso que son las formas más invisibles y olvidadas de esta práctica.

Tabla 27. Proporción de contenidos de odio en redes sociales, 2020

2020	25 de mayo a 31 de julio	1 de agosto a 30 de septiembre	1 de octubre al 31 de diciembre
Contenidos de discurso de odio identificados y notificados a las plataformas	399	187	424
Xenofobia asiáticos	15,4%	9,6%	15,8%
Antiinmigrantes	32,1%	27,8%	23,6%
Islamofobia	7,7%	-	19,1%
Xenofobia subsaharianos	5,2%	-	2,1%
Xenofobia con magrebíes	24,9%	36,9%	10,8%
Antigitanismo	3,5%	9,1%	5,7%
Antisemita	2,5%	1,1%	5,4%
Xenofobia sudamericanos	1,5%	-	5,0%
Antimenas	6,7%	15,5%	10,8%
Xenofobia Europeos	0,5%	-	1,7%

Fuente: Boletín "Monitorización del discurso de odio en redes sociales". OBERAXE. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2020

3.2.3. Trata de seres humanos

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) analizó el impacto de la pandemia de COVID-19 en la trata de seres humanos⁶⁷, señalando que a pesar del confinamiento, las restricciones de los viajes, las limitaciones a las actividades económicas, etc., los tratantes encontraron la forma de maximizar sus beneficios "ajustando sus negocios a la nueva normalidad, especialmente mediante el uso indebido de nuevas tecnologías". Además, este organismo resalta una mayor dificultad para identificar a víctimas debido a las restricciones de movilidad, una mayor explotación por parte de los tratantes para garantizar ingresos, más peligro para las víctimas recluidas con sus tratantes y menos servicios de protección.

⁶⁷ UNODC (2020). El impacto de la pandemia COVID-19 en la trata de personas. Recuperado en: [HTMSS_Thematic_Brief_on_COVID19_-_ES.pdf \(unodc.org\)](https://www.unodc.org/htms/Thematic_Brief_on_COVID19_-_ES.pdf)

El Ministerio de Igualdad publicó una ampliación del Plan de Contingencia contra la violencia de género ante la crisis de Covid-19, "Medidas adicionales dirigidas a víctimas de trata, explotación sexual y a mujeres en contextos de prostitución"⁶⁸, con el objetivo de garantizar los derechos de las víctimas de explotación sexual y trata con fines de explotación sexual. En la práctica, este instrumento recoge medidas ya adoptadas y propone un modelo de acreditación para la solicitud del Ingreso Mínimo Vital (IMV), teniendo en cuenta que el Real Decreto-Ley 20/2020, por el que se establece el Ingreso Mínimo Vital, establece en el artículo 4.1, referente a personas beneficiarias, que no se exigirá el cumplimiento de los requisitos de edad ni de los señalados en los puntos 1º y 2º *"en los supuestos de mujeres víctimas de violencia de género o de trata de seres humanos y explotación sexual"*.

Ciertamente es positivo que las mujeres víctimas de trata y de explotación sexual puedan ser beneficiarias reuniendo el resto de los requisitos del IMV. Sin embargo, nuevamente la Administración hace una lectura parcial de la trata de seres humanos, no extendiendo la condición de beneficiarios a los hombres, como víctimas de la explotación sin trata, volviendo a olvidar la explotación laboral, la esclavitud y el trabajo forzoso que son las formas más invisibles y olvidadas de esta práctica.

3.2.4. Trabajos vinculados a sectores esenciales

El Real Decreto 463/2020 por el que se declaró el primer estado de alarma, prorrogado posteriormente, para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, que entró en vigor el 14 de marzo y se extendió hasta el 21 de junio, estableció las primeras medidas con impacto en el ámbito laboral al suspender la apertura al público de establecimientos y actividades de hostelería y restauración, en las cuales la población extranjera tiene una presencia importante.

Posteriormente, el Real Decreto-ley 10/2020 de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra la COVID-19, afectó a todas las personas trabajadoras de empresas y entidades del sector público o privado cuya actividad no hubiera sido paralizada por el RD 463/2020, con la excepción de trabajadores y trabajadoras que prestasen servicios en o para sectores calificados como esenciales.

A continuación, se describen algunos de estos servicios y la situación de personas trabajadoras extranjeras.

⁶⁸ Se puede consultar en: [Microsoft Word - Plan Víctimas trata COVID definitivo.docx \(aimur.org\)](https://www.aimur.org/documentos/microsoft-word-plan-victimas-trata-covid-definitivo.docx)

Centenares de personas extranjeras con formación sanitaria se quedaron sin poder trabajar, dado que su titulación no estaba homologada, carecían de autorización para trabajar o se encontraban en situación administrativa irregular.

Profesionales sanitarios

Además de los profesionales de nacionalidad extranjera que formaban parte del Sistema Nacional de Salud el 14 de marzo de 2020, durante ese año se homologaron 1.832 títulos de profesionales sanitarios extranjeros para permitirles trabajar en España durante la pandemia. De estos, 1.471 tenían la titulación de Medicina. La mayoría de estas homologaciones se produjeron durante el estado de alarma decretado el 14 de marzo, según ha informado el Ministerio de Universidades. Entre ellas, 1.011 fueron de titulaciones sanitarias, destacando profesionales en medicina (792), enfermería (121), fisioterapia y nutrición. El 27 de marzo de 2020 el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, el Ministerio de Sanidad y el Ministerio de Universidades hicieron público un Protocolo de actuación en relación con el requisito de homologación de títulos de profesionales sanitarios extracomunitarios solicitantes de autorizaciones de residencia y trabajo. En él se establecía el procedimiento a seguir en los casos en que se hubieran solicitado autorizaciones de trabajo o residencia y se contara con títulos sanitarios no homologados o no se tuviera el reconocimiento de la especialidad. Su propósito era agilizar los trámites tanto de la autorización como de las homologaciones.

Posteriormente, el 3 de abril se publicó la Orden SND/319/2020 por la que se adoptan medidas en materia de recursos humanos y medios para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, que preveía una flexibilización transitoria para la contratación de profesionales sanitarios con títulos extranjeros⁶⁹.

A pesar de tener formación sanitaria, centenares de personas se quedaron fuera de ese grupo, sin poder trabajar en un centro, hospital, residencia u otro servicio de salud en un momento en el que su experiencia era útil para enfrentar la pandemia, dado que su titulación no estaba homologada, carecían de autorización para trabajar o se encontraban en situación administrativa irregular. En ciertos momentos pareció que desde el Gobierno español se anunciaba la posibilidad de regularizar a personas profesionales sanitarios sin autorización para residir y trabajar en España, pero esta medida no llegó a implementarse.

⁶⁹ Se autoriza, con carácter excepcional y transitorio, la contratación de aquellos profesionales sanitarios incluidos en el ámbito de aplicación del Real Decreto 459/2010, de 16 de abril, que cuenten con título de Especialista obtenido en Estados no miembros de la Unión Europea siempre que hayan adquirido una formación cualitativa y cuantitativamente equivalente a la que otorga el correspondiente título español de Especialista y se encuentren en la fase de evaluación prevista en el artículo 8.d) del citado real decreto. El contrato que se suscriba será de un máximo de tres meses prorrogables por sucesivos períodos de tres meses. Con el fin de que puedan valorar su disponibilidad para ser contratados, el Ministerio de Sanidad facilitará a las comunidades autónomas los datos de contacto de estos profesionales, que constan en sus registros, teniendo en cuenta lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Los desplazamientos al lugar de trabajo constituyeron también un problema y en el caso de trabajadoras internas se añadió la obligación de permanecer en el domicilio de empleo para evitar el contacto con el exterior y el posible contagio de las personas que cuidaban.

Trabajadoras del hogar

El Real Decreto-ley 10/2020 incluía el trabajo de quienes atendían a personas mayores, menores, personas dependientes o personas con discapacidad entre las actividades esenciales. Sin embargo, no especificaba si únicamente se refería a cuidados profesionalizados o si también incluía los prestados en el marco de la Relación Laboral Especial del Servicio del Hogar Familiar. Las trabajadoras y trabajadores contratadas por empleadores particulares continuaron por tanto trabajando en una especial situación de vulnerabilidad frente a la COVID-19 principalmente por dos razones:

- ➔ Por el tipo de trabajo desempeñado en ámbitos donde podrían contagiarse y contagiar a las personas que las empleaban o que atendían, muchas de ellas con edades avanzadas y patologías previas, es decir, consideradas como el principal grupo de riesgo.
- ➔ Por su pertenencia al Sistema Especial de Empleados de Hogar que no contempla la protección social en situación de desempleo, lo que aboca a este grupo de trabajadoras a una situación de extrema vulnerabilidad, agravada en el caso de trabajadoras en situación administrativa irregular y, por lo tanto, sin formalización de su relación laboral.

En el marco de la crisis sanitaria muchas de estas mujeres fueron despedidas por decisión unilateral de quienes las empleaban (bajo la fórmula del desistimiento); o quedaron desempleadas porque fallecieron las personas a las que cuidaban, sin posibilidad de percepción de prestación o subsidio por desempleo y sin recursos de subsistencia. Particularmente grave fue la situación de las empleadas de hogar en régimen de internas, dado que no disponen de un alojamiento, salvo el que pueda ser proporcionado por amistades o familiares con un elemento de riesgo al contagio añadido: el hacinamiento en habitaciones.

Es importante tener en cuenta que a la crisis por la COVID-19 se suman la falta de equipos de protección para realizar su trabajo y de guías de prevención de riesgos laborales como factores de riesgo, dado que esta actividad no se incluye en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Además, los desplazamientos a su lugar de trabajo constituyeron también un problema y en el caso de trabajadoras internas se añadió la obligación de permanecer en el domicilio de empleo para evitar el contacto con el exterior y el posible contagio de las personas que cuidaban. Todo esto en un sector en el que, aun no existiendo medidas restrictivas de la movilidad, la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se ve dificultada.

Los desplazamientos que las personas contratadas tenían que realizar a los campos de cultivo o almacenes también se convirtieron en un problema, dado que tenían que buscar su propio transporte porque ni los empleadores, ni las empresas intermediarias ni las administraciones se hicieron responsables de este traslado.

Sector agrícola

Dado que el trabajo en el sector agrícola es necesario para garantizar el abastecimiento alimentario, fue declarado como una actividad esencial desde la declaración del estado de alarma. Previo a la declaración de la pandemia el porcentaje de trabajadores y trabajadoras extranjeros en este sector era del 21,7%. En el período de confinamiento las restricciones a la movilidad afectaron las campañas agrícolas porque para los trabajadores temporeros, tanto nacionales como extranjeros, era imposible desplazarse.

Los desplazamientos que las personas contratadas tenían que realizar a los campos de cultivo o almacenes también se convirtieron en un problema, dado que tenían que buscar su propio transporte porque ni los empleadores, ni las empresas intermediarias ni las administraciones se hicieron responsables de este traslado. Esta situación, que llevó a que algunas personas no pudieran prestar sus servicios, continuó hasta que se suavizaron las restricciones en el transporte.

En este contexto, el Gobierno aprobó el *Real Decreto Ley 13/2020 por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario*, con el objetivo de favorecer la contratación temporal de trabajadores en el sector agrario para asegurar el mantenimiento de la actividad. Podían beneficiarse los trabajadores en situación de desempleo; aquellos con contratos suspendidos; trabajadores migrantes con permiso de trabajo que caducase entre el 14 de marzo y el 30 de junio de 2020 y cuya vigencia se prorrogaría; y jóvenes nacionales de terceros países entre los 18 y los 21 años que se encontrasen en situación regular, quienes debían tener su domicilio en lugares próximos a los centros de trabajo⁷⁰. Por esta razón, solamente pudieron aplicar a estas medidas las personas que tenían familiares en la zona agraria, posibilidades de alquilar a distancia un inmueble o que contaban con un alojamiento ofrecido la empresa agrícola.

Otros trabajos vinculados a actividades esenciales

A modo de ejemplo, se hace referencia a la situación de quienes trabajan en servicios de paquetería o como repartidores/as. Muchas de estas personas manifiestan estar agotadas y, lo más grave, haber tenido que comprarse su propio equipo para protegerse del coronavirus. Según declaran miembros de sindicatos, los pedidos a grandes empresas de comercio electrónico han crecido, pero no para la adquisición de productos esenciales; asimismo denunciaban que, si bien estas personas trabajadoras eran fundamentales para el resto de la sociedad, "es un peligro que no se les equipe como es debido ante el coronavirus".

⁷⁰ La proximidad se definía así en el Real Decreto Ley: "cuando el domicilio de trabajador o el lugar en que pernocte temporalmente mientras se desarrolla la campaña este en el mismo término municipal o en términos municipales limítrofes. Las Comunidades Autónomas podrán ajustar este criterio en función de la estructura territorial teniendo en cuenta el despoblamiento o la dispersión de municipios".

En este sentido, trabajadores y trabajadoras encargadas del reparto reclamaban a sus empleadores las medidas preventivas y los medios de protección necesarios para salvaguardar tanto su salud como de las personas receptoras de la paquetería, quienes en ocasiones les recriminaron la ausencia de elementos de protección que deberían haber sido facilitados por la empresa.

3.2.5. Trabajadores y trabajadoras solicitantes de protección internacional

Este colectivo también se ha visto afectado por la crisis sanitaria y económica producida por la COVID-19, tanto en el acceso al empleo como en el mantenimiento del puesto de trabajo. Algunas de las situaciones que se reseñan a continuación son compartidas por la población que se rige por el régimen de extranjería. Por muchas circunstancias, se debe tener en cuenta que esta situación de protección internacional se ha visto en cierto modo “pervertida” por la situación política, social y económica que se vive en los países de origen. Esto ha desembocado en una situación especial de cómo se contempla en España a las personas solicitantes de protección internacional.

En general, el procedimiento deja en una situación de especial vulnerabilidad social-económica-laboral al solicitante de protección internacional durante el tiempo que dura, la cual se ha agravado exageradamente durante el período de estado de alarma, ya que se produjo un parón administrativo que afectó en mayor medida a este colectivo, tanto en la formalización de su solicitud de protección internacional como en la renovación de la misma.

Estas personas se encuentran en una situación jurídica muy especial y difícil de entender por parte del tejido empresarial, lo que hace mucho más difícil el acceso al mercado laboral en igualdad de condiciones con otros regímenes contemplados en la ley de extranjería. En particular, la documentación que se les otorga a la personas solicitantes genera muchas dudas entre los posibles empleadores.

Estas incertidumbres se han visto incrementadas a partir de las instrucciones que el Ministerio de Interior dictó (Orden SND/421/2020) con el fin de brindar seguridad jurídica a las personas ciudadanas extranjeras afectadas por la crisis sanitaria, prorrogando automáticamente los documentos de las personas solicitantes de protección internacional, sin tener que realizar algún trámite administrativo hasta que recaiga resolución en el procedimiento y se notifique al solicitante.

Estas instrucciones hacen posible la prórroga del resguardo de presentación de la solicitud de protección internacional y de los documentos acreditativos de solicitante de protección internacional y de solicitante de la condición de apátrida. En cuanto a los resguardos de presentación de la solicitud y los documentos acreditativos de la condición de solicitante de protección internacional, a partir de los seis meses de la fecha de solicitud éstos conllevarían el derecho a trabajar, aunque resguardo y tarjeta no llevasen incorporada la leyenda “autoriza a trabajar”.

Estas personas se encuentran en una situación jurídica muy especial y difícil de entender por parte del tejido empresarial, lo que hace mucho más difícil el acceso al mercado laboral en igualdad de condiciones con otros regímenes contemplados en la ley de extranjería.

La crisis producida por la COVID-19 ha puesto de manifiesto la falta de acceso a las tecnologías digitales por parte de muchas personas refugiadas o solicitantes de protección internacional, lo que limita la búsqueda activa de empleo y la realización de trámites administrativos por internet.

Por ello, cuando una persona solicitante de protección internacional se presentaba a una oferta de trabajo, el empleador recibía una documentación caducada acompañada de una directiva de la Dirección General de la Policía que la prorrogaba automáticamente. Así, el desconocimiento por parte de las empresas y/o empleadores de la tarjeta de solicitantes de protección internacional fue uno de los obstáculos que un gran número de personas enfrentaron en su búsqueda de trabajo.

Otras de las dificultades para acceder a un empleo tiene que ver con la brecha digital que afecta a este colectivo, en el cual es común el déficit de competencias digitales y de la utilización correcta o con soltura las nuevas tecnologías de la información como Internet, correo electrónico, etc. La crisis producida por la COVID-19 ha puesto de manifiesto la falta de acceso a estas tecnologías por parte de muchas personas, especialmente de las personas refugiadas o solicitantes de protección internacional, lo que limita la búsqueda activa de empleo y la realización de los trámites administrativos que debían realizarse por internet. Estas diferencias serán una causa más de exclusión en la sociedad, dado el riesgo de que se produzca una fractura o brecha digital entre las personas conectadas y las no conectadas.

Dada esta brecha digital, otra dificultad para las personas solicitantes de protección internacional ha sido el acceso a la formación ocupacional que se ha adaptado a una modalidad no presencial o se ha suspendido cuando los centros de formación no cumplen con las medidas sanitarias requeridas en sus espacios físicos. En este escenario, muchas de las personas solicitantes vieron interrumpida su formación para la mejora de la empleabilidad alejándose así el acceso al mundo del trabajo.

Con respecto al mantenimiento del puesto de trabajo, la OIT señaló en su comunicado de marzo de 2020 que la COVID-19 tendrá una amplia repercusión en el mercado laboral, teniendo en cuenta que, más allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de las personas trabajadoras y de sus familias, el virus y la consiguiente crisis económica incidirán negativamente en tres aspectos fundamentales: 1) la cantidad de empleo, aumentando tanto el desempleo como el subempleo; 2) la calidad del trabajo, relacionada con los salarios y el acceso a protección social; y 3) los efectos en los grupos sociales más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral.

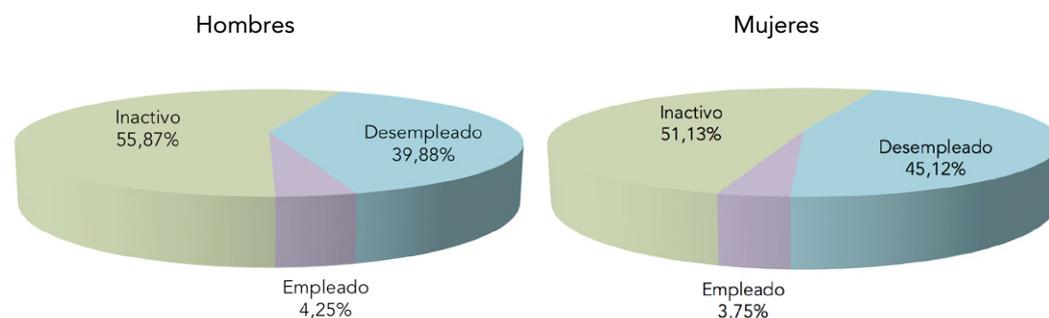
En condiciones normales, marzo es un mes en el que suele bajar el paro registrado, incluso cuando la Semana Santa se celebra en abril. Sin embargo, en esta ocasión la Encuesta de Población Activa muestra un comportamiento trimestral afectado por el primer impacto de la crisis sanitaria originada por la COVID-19. Como han puesto de manifiesto las estadísticas mensuales de paro registrado y afiliación al Sistema de Seguridad Social, a partir del 12 de marzo, como consecuencia de la declaración del estado de alarma, se reflejan el cese de la actividad en la mayoría de los sectores de la economía y el consiguiente impacto de la crisis. Así, según destacó el INE, la declaración del estado de alarma ha tenido importantes repercusiones sobre la EPA del primer trimestre de 2020.

Se vuelve a constatar que las epidemias y las crisis económicas repercuten de forma desproporcionada en determinados grupos de población y propician un aumento de la desigualdad. Esto es más grave en el caso de las mujeres solicitantes de protección internacional.

Si esos datos generales sobre el desempleo a nivel nacional y para el total de la población se extrapolan al colectivo de solicitantes de protección internacional que tienen una situación administrativa temporal, es fundamental tener en cuenta que su participación en el mercado laboral se caracteriza por una excesiva temporalidad en el empleo, una alta rotación con contratos de corta duración y el acceso a trabajos a tiempo parcial como primer contacto con el escenario laboral. Por ello, durante los meses del estado de alarma y posteriores, ante la destrucción de puestos de trabajo provocados por la COVID-19, este colectivo ha sufrido la pérdida de sus empleos en la medida en que no se renovaron los contratos temporales, hubo despidos en períodos de prueba y se interrumpieron prácticas formativas que daban la oportunidad de acceder a un empleo.

Se vuelve a constatar que las epidemias y las crisis económicas repercuten de forma desproporcionada en determinados grupos de población y propician un aumento de la desigualdad. Esto es más grave en el caso de las mujeres solicitantes de protección internacional, quienes acceden en menor medida a los programas de empleo que facilitan su inserción en el mercado laboral, dado el rol de cuidadoras que traen de sus países de origen (gráficos 3 y 4).

Gráfico 3. Situación laboral de las personas participantes de protección internacional, 2019

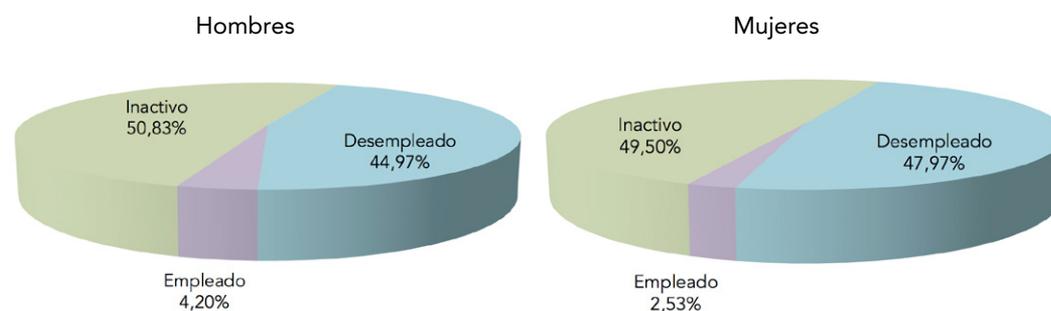


Previa entrada a los itinerarios de inserción socio-laboral. Convocatoria 2018.

Se entiende por Participante de Protección Internacional a personas solicitantes de protección internacional, refugiadas, beneficiarias de protección subsidiaria, solicitantes de estatuto de apátrida, beneficiarias de protección temporal y apátridas.

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2019

Gráfico 4. Situación laboral de las personas participantes de protección internacional, 2020



Previa entrada a los itinerarios de inserción socio-laboral. Convocatoria 2019.

Se entiende por Participante de Protección Internacional a personas solicitantes de protección internacional, refugiadas, beneficiarias de protección subsidiaria, solicitantes de estatuto de apátrida, beneficiarias de protección temporal y apátridas.

Convocatoria en vigor. Datos a 10 de diciembre de 2020

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2020

Dado lo antes descrito, el colectivo de solicitantes de protección internacional sin acceso a un empleo y con grandes dificultades para mantenerse en el mercado laboral, difícilmente puede acceder a una vivienda digna y cubrir otras necesidades. Ello los pone en una situación de extrema vulnerabilidad social, como lo muestra el que sean los principales usuarios de los Servicios Sociales de los municipios y de las entidades sociales.

3.2.6. Trabajadores y trabajadoras afectadas por el cierre de fronteras y la limitación de movimientos

La Orden INT/270/2020 por la que se establecen criterios para la aplicación de una restricción temporal de viajes no imprescindibles desde terceros países a la Unión Europea y países asociados Schengen por razones de orden público y salud pública con motivo de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, estableció que a las personas nacionales de terceros países se les negaría la entrada salvo que pertenecieran a alguna de las categorías allí señaladas⁷¹.

Esta Orden, publicada el 22 de marzo y en vigor desde el 23 del mismo mes, fue prorrogada por sucesivas órdenes. Así, se añadieron a las categoría de nacionales de terceros países a quienes se les permitiría la entrada, el cónyuge o pareja de un ciudadano de la Unión; los ascendientes y descendientes que vivan a su cargo; así como los tripulantes de buques de transporte marítimo y actividad pesquera. Posteriormente, la Orden INT/578/2020 suma a los investigadores sanitarios; estudiantes con permiso o visado que realicen sus estudios en los Estados miembro o asociados; y trabajadores altamente cualificados cuya labor sea necesaria y no pueda ser pospuesta o realizada a distancia. Por último, la Orden INT/595/2020 incluye a los trabajadores de temporada del sector agrícola.

El cierre de fronteras y la limitación de movimientos durante el estado de alarma dio lugar a situaciones que afectaron al conjunto de la población y particularmente a trabajadores y trabajadoras migrantes, entre las cuales destacan:

- ➔ **Trabajadores y trabajadoras transfronterizos de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.** El 13 de marzo de 2020 Marruecos cerró la frontera con estas dos ciudades y suspendió las conexiones aéreas y el tráfico marítimo de pasajeros con España. Esto afectó a trabajadores y trabajadoras transfronterizos marroquíes, quienes en su mayoría son trabajadoras del hogar⁷². Parte de ellas y ellos se quedaron en las Ceuta y Melilla sin poder regresar a Marruecos.

En algunos casos pudieron seguir trabajando, pero en otros perdieron su empleo sin beneficiarse de las medidas implementadas por España para paliar esta

71 Las categorías señaladas son: a) Residentes en la Unión Europea o Estados Asociados Schengen, que se dirijan directamente a su lugar de residencia. b) Titulares de un visado de larga duración expedido por un Estado miembro o Estado Asociado Schengen que se dirijan a este. c) Trabajadores transfronterizos. d) Profesionales sanitarios o del cuidado de mayores que se dirijan a ejercer su actividad laboral. e) Personal dedicado al transporte de mercancías, en el ejercicio de su actividad laboral y el personal de vuelo necesario para llevar a cabo las actividades de transporte aéreo comercial. f) Personal diplomático, consular, de organizaciones internacionales, militares y miembros de organizaciones humanitarias, en el ejercicio de sus funciones. g) Personas viajando por motivos familiares imperativos debidamente acreditados. h) Personas que acrediten documentalmente motivos de fuerza mayor o situación de necesidad, o cuya entrada se permita por motivos humanitarios.

72 Los trabajadores y trabajadoras transfronterizos están autorizados a trabajar por cuenta ajena o propia en la zona fronteriza del territorio español, residen en zona fronteriza de un Estado limítrofe y regresan cada día a su lugar de residencia.

Entre los efectos de las órdenes de restricción de viajes están la separación de la familia; la posible pérdida del empleo y sus consecuencias; el despido por no presentarse al trabajo; las dificultades para gestionar las solicitudes de prestaciones o acceder a las medidas previstas por el Gobierno desde el extranjero; y la incertidumbre de aquellas personas cuyas autorizaciones estaban próximas a caducar o caducaron.

situación. En el caso de las trabajadoras del hogar porque el Sistema Especial no contempla la contingencia por desempleo y en el caso de los trabajadores y trabajadoras transfronterizos que cotizan por desempleo porque no pueden recibir la prestación si no residen en España. Quienes permanecieron en Marruecos no pudieron seguir desempeñando sus trabajos o hacerse cargo de sus negocios cuando era trabajadores por cuenta propia; además, tampoco fueron beneficiarios de las medidas previstas.

- ➔ **Trabajadores y trabajadoras que se encontraban fuera de España en el momento de la declaración del estado de alarma.** Las órdenes de restricción temporal de viajes contemplaban como categoría de viajeros nacionales de terceros países a los que no se denegaría la entrada a las personas residentes en España, Sin embargo, trabajadores y trabajadoras con autorización de residencia y trabajo en España que se encontraban fuera del país no pudieron regresar por la cancelación de vuelos y las restricciones impuestas en otros países.

Entre los efectos de esta situación están la separación de la familia; la posible pérdida del empleo y sus consecuencias; el despido por no presentarse al trabajo; las dificultades para gestionar las solicitudes de prestaciones o acceder a las medidas previstas por el Gobierno desde el extranjero; y la incertidumbre de aquellas personas cuyas autorizaciones estaban próximas a caducar o caducaron, quienes sin poder presentar la solicitud de renovación o sin reunir los requisitos para la misma, se enfrentaban a la imposibilidad de volver a España con un documento caducado.

- ➔ **Trabajadoras temporeras marroquíes.** En 2020 cerca de 7.000 trabajadoras marroquíes realizaban trabajos de temporada en el sector agrario en la provincia de Huelva⁷³, en el marco del procedimiento de Gestión Colectiva de Contrataciones en Origen. El cierre de fronteras por parte de Marruecos impidió que quienes se encontraban en Huelva retornaran a su país una vez finalizado su contrato y caducada su autorización de trabajo y residencia de duración determinada, y que quienes debían llegar tras el 13 de marzo logaran hacerlo.

El Real Decreto 13/2020 prorrogaba sus autorizaciones hasta el 30 de junio y la Orden SND/421/2020 ampliaba prorrogaba automáticamente todas las autorizaciones temporales de residencia y trabajo hasta seis meses después de la finalización del estado de alarma. En tal contexto y a medida que finalizaba su contrato, las 7.000 trabajadoras iban encadenando con otros trabajos que debían cubrir quienes no podían llegar a España; asimismo, el traslado a otras campañas fuera de Huelva era difícil y las de la provincia iban finalizando sin que estas trabajadoras pudieran regresar a Marruecos.

Finalmente, se alcanzó un compromiso con los empresarios a fin de que continuaran proporcionando alojamiento a unas trabajadoras que comenzaron a regresar por grupos a Marruecos a partir del 18 de julio.

El Foro entiende que los supuestos excepcionales de acceso a la documentación desde una situación irregular deben ser revisados y mejorados para evitar situaciones enquistadas de exclusión.

3.3. Cómo avanzar

El conjunto de la población ha vivido de una forma u otra las consecuencias sanitarias, sociales y económicas de la pandemia. Sin embargo, las personas de nacionalidad extranjera o cuyo origen se identifica como tal han sido afectadas de formas particulares, en algunos casos por su situación administrativa y en otros por su condición socioeconómica.

En este informe se han presentado algunos aspectos relevantes para comprender estas afecciones. Sin lugar a dudas, puede decirse que la precariedad previa a la pandemia se ha agravado, a la vez que se han hecho visibles las carencias existentes en términos de protección social, en sentido amplio, y las lagunas que separan las normas y la práctica. El hecho de que durante el estado de alarma la salud fuera el primer bien a proteger, por encima de otras consideraciones en términos de empleo, económicos y sociales, no ha desvelado situaciones desconocidas que afectan a la población migrante. Lo que se presenta en este informe ya existía antes de la crisis causada por la COVID-19, pero su visibilidad ahora se ha concentrado en un tiempo relativamente corto y debido a una circunstancia hasta ahora desconocida.

En este contexto, desde el Foro hacemos las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- ➔ **Es preciso incluir las variables de nacionalidad y sexo en estadísticas y encuestas**, dado que parte del impacto de la pandemia en la población con nacionalidad extranjera puede ser invisibilizada por la falta de instrumentos que permitan su medición.
- ➔ La población en situación administrativa irregular no ha podido acceder a las medidas institucionales puestas en marcha para paliar el impacto laboral y social de la pandemia. A las dificultades de no contar con autorización para residir y trabajar en España, en algunos casos se añadieron la imposibilidad de dejar de trabajar para proteger la salud, la pérdida del trabajo y el empeoramiento de su ya precaria situación.
- ➔ El Foro entiende que los supuestos excepcionales de acceso a la documentación desde una situación irregular deben ser revisados y mejorados para evitar situaciones enquistadas de exclusión.
- ➔ Igualmente, el Foro recuerda que la población en situación administrativa irregular tiene derecho a la protección de la salud y por lo tanto debe ser incluida en la estrategia de vacunación contra la COVID-19.
- ➔ Algunos de los sectores y servicios calificados como esenciales durante el primer estado de alarma presentan una alta concentración de trabajadores y trabajadoras extranjeros y se caracterizan por tener los salarios más bajos y condiciones de empleo más precarias, en particular el trabajo doméstico y de cuidados para empleadores particulares y la agricultura.

- ➔ Durante el estado de alarma se hicieron visibles no solamente estas condiciones sino también la falta de protección social y de la salud en el trabajo doméstico. Por ello, **es necesario modificar la actual regulación del servicio del hogar familiar y el Sistema Especial de Seguridad Social para establecer un sistema de protección por desempleo y equiparar derechos con el de resto de trabajadores y trabajadoras.**
- ➔ **Es necesaria una mejora de las condiciones laborales de trabajadores y trabajadoras temporeros agrarios**, con la obligación por parte de los empleadores de proporcionar tanto transporte hacia y desde el lugar de trabajo como alojamiento.
- ➔ **Es preciso flexibilizar la formación para el empleo a fin de que esta sea accesible para a la población extranjera**, generando acreditaciones por la vía de la experiencia profesional e incluyendo el refuerzo de competencias transversales para el empleo.
- ➔ La situación previa a la declaración del estado de alarma ya era de colapso en la atención en las oficinas de extranjería. Las dificultades para conseguir citas y que las mismas se dieran con un retraso de meses tanto en los procedimientos del régimen de extranjería como en el caso de los solicitantes de protección internacional, ocasiona perjuicios a las personas migrantes que van más allá de la mera dilación en un procedimiento administrativo. Sus consecuencias se dejan sentir en el ámbito laboral y en la posibilidad de abrir de cuentas bancarias y alquilar de pisos, entre otras.
- ➔ Esta situación se agravó por la interrupción de la atención presencial en las oficinas de extranjería y su sustitución por la tramitación digital en aquellos trámites que no requerían la comparecencia personal. Se ha puesto de manifiesto la brecha digital de una parte de la población, dado que carecen de la infraestructura o las competencias necesarias, así como falta de preparación del personal de las oficinas encargadas de la tramitación y el impacto negativo que en el futuro puede tener la desaparición de la atención presencial, como el tener que acudir a intermediarios a lo cuales se deba pagar para que se encarguen de la tramitación.
- ➔ Otro aspecto que merece destacarse es la falta de adecuación de los procedimientos digitales, tanto en materia de extranjería como en otros ámbitos, entre ellos el de empleo, a una población que puede no entender el idioma; no estar alfabetizada o no alfabetizada digitalmente; desconocer términos técnicos; o carecer de medios económicos que les permitan acceder al equipamiento y a la conexión necesaria.
- ➔ El Foro exige que se dote a las oficinas de extranjería de medios humanos y materiales que permitan garantizar una atención presencial eficaz, ágil y adecuada, y que la tramitación digital, que genera una gran inseguridad jurídica en este colectivo, sea una alternativa, no una obligación.
- ➔ **El Foro exige a los Ministerio de Interior y de Administraciones Públicas que aborden la actual situación de colapso tomando las medidas necesarias para incrementar el número de citas.** Además, que adapten sus procedimientos te-

El Foro considera imprescindible que todas las normas y medidas relacionadas con la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado del trabajo tengan en cuenta a las mujeres migrantes como trabajadoras por cuenta ajena y como emprendedoras, así como sus circunstancias personales y sociales.

lemáticos para el acceso a ciudadanos y ciudadanas con lenguas maternas diferentes a la española, quienes pueden no entender correctamente el idioma, no estar alfabetizados o carecer de competencias digitales.

- ➔ El Foro considera necesario favorecer la alfabetización digital y facilitar el acceso al equipamiento y a la conectividad requeridos para que la digitalización, el teletrabajo y los cambios tecnológicos no se conviertan en un factor más de exclusión.
- ➔ **Es necesario agilizar los trámites de renovación** de las diferentes documentaciones que se quedaron paralizadas o se perdieron durante el estado de alarma, con el fin de facilitar la contratación y el acceso a prestaciones de las Administraciones competentes.
- ➔ **Es igualmente necesaria una campaña de información dirigida al sector empresarial** sobre la validez de las diferentes autorizaciones y documentación de las personas solicitantes de protección internacional para trabajar y de las que se rigen por el régimen de extranjería.
- ➔ La pandemia ha puesto en evidencia las condiciones de empleo precarias de los profesionales sanitarios, así como la existencia de hombres y mujeres con titulación sanitaria de terceros países que no han podido incorporarse al sistema de salud por el retraso en las homologaciones de sus títulos. Este retraso inexplicable, que se extiende a todas las titulaciones obtenidas en el extranjero, es uno de los elementos que contribuye a generar una sobre cualificación para los empleos que terminan desempeñando estas personas y que afecta de manera particular a las mujeres migrantes. **El Foro vuelve a reclamar que se acelere la homologación y convalidación de títulos obtenidos en terceros países.**
- ➔ La tasa de paro de las mujeres extranjeras nacionales de terceros países se incrementó en el último semestre del 2020, a la vez que se amplió la brecha que las separa tanto de las mujeres españolas como de los varones nacionales de terceros países, pese a tener porcentualmente un nivel de formación mayor. A las desventajas que tienen las mujeres en el mercado de trabajo, en este caso se añaden las asociadas a su condición de extranjeras, que también se evidencian en la ausencia de información especializada, formación y redes que faciliten sus proyectos de emprendimiento y empresariales. De igual modo, en su sobrerrepresentación en el trabajo doméstico para empleadores particulares y en actividades caracterizadas por bajos salarios, incluidas las de cuidados profesionalizados.
- ➔ El Foro considera imprescindible que todas las normas y medidas relacionadas con la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado del trabajo tengan en cuenta a las mujeres migrantes como trabajadoras por cuenta ajena y como emprendedoras, así como sus circunstancias personales y sociales.
- ➔ La vinculación entre la agenda mediática, una determinada utilización de las redes sociales y ciertos discursos públicos con manifestaciones del racismo fue clara en la asociación directa que se hizo entre el origen del coronavirus y una nacionalidad específica, viajeros procedentes del extranjero y colectivos en situación de vulnerabilidad social.

El nuevo proyecto de una ley de igualdad de trato y oportunidades se hace cada vez más necesario, así como una mayor eficacia e intensidad de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de igualdad y no discriminación por motivos de nacionalidad u origen.

- ➔ Por otra parte, desde el primer estado de alarma la llegada de personas a las costas españolas ha sido objeto de análisis y afirmaciones cargadas de demagogia que contraponen las obligadas medidas de atención humanitaria con las adoptadas en el marco de la pandemia para el conjunto de la población, lo que ha devenido en agresiones o incitación a las mismas.
- ➔ **Es necesaria una monitorización más estricta de la incitación al odio a través de internet, así como la existencia de una sanción real y efectiva de los mensajes que la promuevan, sea cual sea su procedencia y el medio de difusión.** Es igualmente imprescindible que se implemente campañas de información y concienciación dirigidas al conjunto de la sociedad, que destaquen los aportes de la población migrante al país. El Foro hace notar el reducido número de campañas de las Administraciones Públicas que se dedican a generar mensajes positivos sobre la diversidad de esta sociedad y la participación en ella de la población migrante; por ello, demanda que se dedique más presupuesto público a la realización de campañas eficaces que promuevan la convivencia y la cohesión social.
- ➔ Que la percepción sobre la discriminación experimentada en el ámbito laboral alcance el 25,8%, indica, aunque sea subjetiva, una situación problemática que es preciso abordar. La OIT señala⁷⁴ que en España la brecha salarial es 28,3%, lo que la posiciona en el 7º lugar entre las tasas más amplias de los países analizados.
- ➔ El descenso de las inspecciones y personas identificadas en materia de trata de seres humanos con fines de explotación sexual puede explicarse por la modificación que desde hace unos años viene dándose en la forma de actuación de tratantes y explotadores sexuales, por ejemplo, el traslado de los lugares de prostitución a pisos particulares. La pandemia hizo aún más visible la dependencia de las personas prostituidas hacia sus explotadores, tanto en sus medios de vida como de alojamiento, y dejó en una situación de mayor vulnerabilidad a las víctimas de trata de serse humanos.
- ➔ La trata de personas con fines de explotación laboral y las personas en riesgo de sufrirla siguen en aumento. La medida adoptada durante la pandemia que posibilitaba el acceso al Ingreso Mínimo Vital de las mujeres víctimas de trata de seres humanos y de explotación sexual volvió a mostrar la falta de respuestas a la trata, la explotación y sus víctimas cuando la finalidad no es sexual. **Es preciso un sistema y medidas de protección de las víctimas de trata que se las incluya a todas ellas, con independencia del sexo y la finalidad de la trata. Asimismo, es necesario extender las medidas de protección a víctimas de explotación sexual sin trata, a las víctimas de explotación laboral.**
- ➔ El nuevo proyecto de una ley de igualdad de trato y oportunidades se hace cada vez más necesario, así como una mayor eficacia e intensidad de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de igualdad y no discriminación por motivos de nacionalidad u origen.

74 OIT (2020). "The migrant pay gap: Understanding wage differences between migrants and nationals". Recuperado en: [wcms_763803.pdf \(ilo.org\)](https://www.ilo.org/wcms_763803.pdf)

4

El sistema educativo en el contexto de la COVID-19

Elaborado por:

Comisión de educación y sensibilidad social

Este capítulo se enfoca en tres problemáticas educativas que requieren una atención especial, las cuales se han hecho altamente visibles en el contexto de la COVID-19 afectando de manera especial a niñas, niños y jóvenes migrantes y refugiados, así como a sus familias. Se trata del absentismo escolar, que no puede comprenderse sin enfocar la desigualdad educativa que atraviesa al sistema educativo; el abandono escolar temprano, haciendo énfasis en niveles educativos de formación profesional; y la educación online, que deberá fortalecerse en el escenario poscovid desde un enfoque centrado en las personas. Finalmente, el Foro resalta la necesidad de que el sistema educativo español refuerce la escuela inclusiva.

En junio, mes en el que se reabrieron los centros educativos, España registró casi 16 semanas de inactividad lectiva presencial, mientras que la media de los 46 países de la OCDE fue 14 semanas.

Su elaboración tiene como ejes fundamentales las recomendaciones que la Organización de las Naciones Unidas, para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) presentó en su informe "Inclusión y educación: todos, sin excepción"⁷⁵, en relación con la enseñanza online; la renovación y preparación digital del personal docente; el absentismo escolar; el abandono escolar temprano (AET); y la necesidad de una escuela inclusiva, justa y tolerante, entre otros.

Asimismo, retoma el llamamiento realizado por la Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en el informe "Education at a Glance. OECD Indicators 2020"⁷⁶, sobre la necesidad de fortalecer el sistema educativo español para que goce de una solvencia económica comparable con la que tienen los sectores de economía y salud, de cara a lograr una educación inclusiva de calidad. Esta entidad enfatiza que la formación profesional es esencial para la construcción de un Estado en el que todos sus estudiantes tengan oportunidades igualitarias para formarse y para disminuir tanto del abandono escolar temprano como el paro juvenil.

Finalmente, incorpora las enmiendas presentadas por la representación de UGT en el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y por la Subdirección General de Cooperación Territorial e Innovación Educativa, las cuales han sido aceptadas por unanimidad por la presidencia de la Comisión de Educación y Sensibilidad Social.

75 Unesco (2020). Inclusión y educación: todos, sin excepción. Recuperado en:

<https://es.unesco.org/gem-report/report/2020/inclusion>.

Cuando se hace referencia a las Unesco en este capítulo, se está citando este informe en la mayoría de los casos.

76 OCDE (2020). Education at a Glance. OECD Indicators 2020. Recuperado en:

<https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/eag-2020-data-methodology.htm>

Cuando se hace referencia a la OCDE en este capítulo, la información proviene de este informe. También, en algunos casos, de la publicación adicional al informe que se titula The impact of COVID-19 on Education. Insights from Education at a Glance 2020, recuperado en:

<https://www.oecd.org/education/the-impact-of-covid-19-on-education-insights-education-at-a-glance-2020.pdf>

4.1. Aspectos transversales

España es uno de los países miembro de la OCDE que cerró durante más tiempo los centros educativos y de formación debido a la pandemia, lo que puede pasarle factura a nivel social y económico en el futuro. Así, en junio, mes en el que se reabrieron los centros educativos, España registró casi 16 semanas de inactividad lectiva presencial, mientras que la media de los 46 países de la OCDE fue 14 semanas.

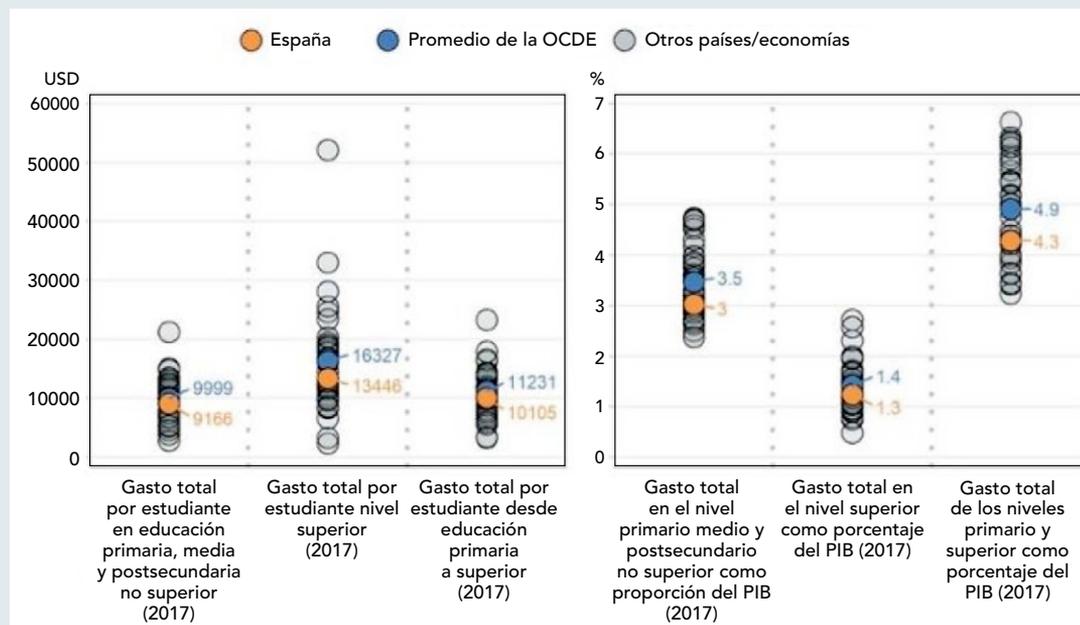
Cada semana que los centros educativos españoles permanecieron cerrados supuso la pérdida de 23 horas de enseñanza en primaria y 30 horas en secundaria. Por otro lado, en total España registró 31,5 días de escolaridad perdidos en todas las etapas educativas, frente a los 17,4 días de Lituania. Además, si bien la educación presencial se sustituyó por la educación online no todos los estudiantes pudieron acceder a ella, lo que incrementó desigualdades educativas ya existentes.

En este marco, la OCDE enfatiza que “la pérdida de aprendizaje conducirá a la pérdida de competencias, y las habilidades que tienen las personas se relacionan con su productividad, por lo que el Producto Interior Bruto -PIB-, de los países podría ser un 1,5% menos de media durante el resto del siglo”. Agregando que “para recuperarse de esta crisis y brindar a los jóvenes las habilidades y competencias que necesitan para tener éxito” es fundamental fortalecer el sistema educativo.

Específicamente, el organismo identifica algunos aspectos en los que el sistema educativo español se ha visto más afectado por la COVID-19 y propone las siguientes recomendaciones para fortalecer el sistema y enfrentar la crisis educativa causada por la pandemia:

- ➔ **Destinar más fondos públicos a la educación.** La OCDE reconoce la incertidumbre sobre el impacto que la pandemia pueda tener sobre el gasto en educación; sin embargo, recomienda a España asignar más recursos al sistema educativo que le permitan funcionar mejor (gráfico 5). En 2020, España gastó el 4,3% de su PIB en los centros de educación –de primaria a superior-, lo que equivale a 0,6 puntos porcentuales menos que la media de los miembros de la OCDE.

Gráfico 5. Recursos invertidos en las instituciones educativas en España, comparados con los de los países de la OCDE y de la UE, 2017



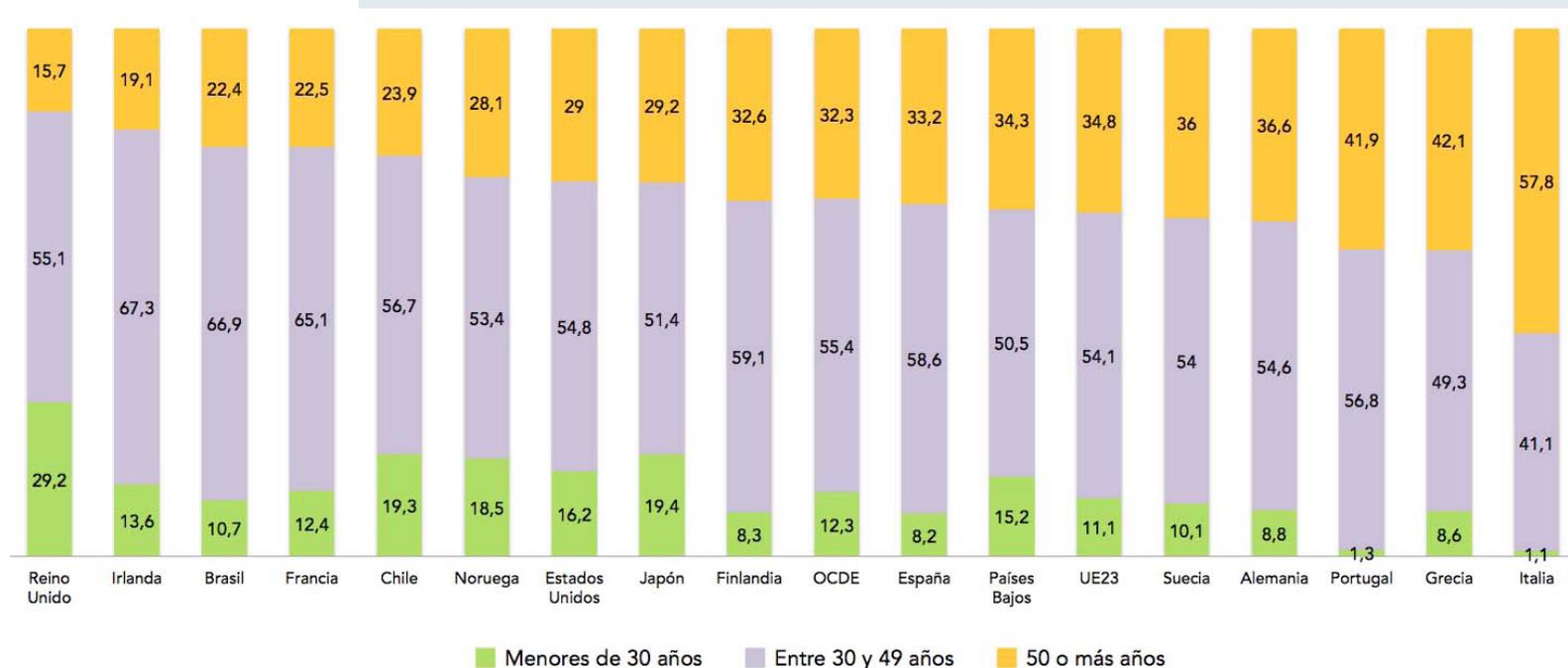
Fuente: OECD, *Education at a glance*, 2020

No obstante, en este punto es importante señalar el esfuerzo del Gobierno español por priorizar la presencialidad una vez pasados los primeros cierres de los centros educativos, brindando recursos para garantizar una vuelta a las aulas segura tanto para el final del curso 2019-2020 como para el inicio del curso 2020-2021.

- ➔ **Bajar ratios en los centros, especialmente en la secundaria obligatoria.** Según la OCDE, la vuelta al colegio será segura dependiendo de las medidas sanitarias que se adopten y, especialmente, de la capacidad de mantener una distancia de 1-2 metros entre alumnado y personal, lo que implica reducir los ratios de las clases. No obstante, sindicatos de docentes como Comisiones Obreras (CCOO), AMPAS y la Unión General de Trabajadores (UGT), indican que esta medida no ha podido ser aplicada en la mayoría de las comunidades autónomas.

- ➔ Para los países que cuentan con clases de menos de 20 niños y niñas por aula, resulta más fácil cumplir con el distanciamiento. En España el tamaño medio de las clases en primaria es de 22 estudiantes en las instituciones públicas, frente a 21 en los países de la OCDE y 20 en la UE; en secundaria el tamaño medio es de 25 estudiantes, mientras que en los países de la OCDE es de 23 y en la UE de 21. En este marco, la OCDE advierte que lograr “reducir el tamaño de las clases depende de factores como el espacio físico, la disponibilidad de aulas y personal, y las decisiones personales del alumnado y el profesorado sobre si regresar a la escuela”.
- ➔ **Implementar medidas para un regreso seguro a la enseñanza presencial**, entre las que destacan:
 - Evaluación periódica de los riesgos laborales del profesorado.
 - Implementación de protocolos claros de distancia social y seguridad sanitaria.
 - Asegurar una constante y adecuada formación para el profesorado.
 - Realizar PCR y test antígenos al profesorado antes del inicio de clases y periódicamente para asegurar que no haya contagios al inicio y a lo largo del desarrollo de la labor docente.
- ➔ **Mejorar la formación digital de los docentes.** Antes de la pandemia los y las docentes de todos los países de la OCDE, en particular los españoles, señalaban ya la necesidad de mejorar sus competencias digitales: el 60% recibió formación sobre las Tecnologías de la Información y Comunicación -TIC- en el marco de la educación y el 18% expresó que le faltaba capacitación en esta área.
- ➔ **Renovar la plantilla de docentes en todos los niveles.** En España gran parte de los docentes alcanzará la edad de jubilación en la próxima década, a la vez que se prevé que la población en edad escolar aumentará. En el país el 33,2% de los docentes son mayores de 50 años (33,2% en la OCDE) y el 8% de los profesores de primaria tiene una edad media de 30 años (12% en la OCDE). Dadas estas situaciones es fundamental la contratación y formación de nuevos docentes (gráfico 6).

Gráfico 6. Distribución del profesorado por grupos de edad en los países de la OCDE (%)



Nota: Los países están ordenados de menor a mayor en función de la proporción de profesores de 50 o más años.

Fuente: OECD, *Education at a glance*, 2020

- ➔ **Reducir el déficit de titulados de bachillerato y formación profesional.** España mantiene un déficit de jóvenes con estas titulaciones: el 30,3% de la población entre 25 y 34 años tiene un título de secundaria y no continúa los estudios postobligatorios, mientras que en la OCDE es el 15,5% y en la Unión Europea el 13,2%. Por su parte, el 22,7% de la población adulta española se ha titulado en estos estudios, frente a un 42,3% en los países de la OCDE y un 44,8% en la UE.
- ➔ Incrementar el número de titulados en la educación superior es importante para aumentar la empleabilidad de los y las jóvenes. Por ejemplo, en 2019, antes del inicio de la pandemia, el 23% de las personas entre 25 y 24 años tituladas en secundaria estaban desempleadas, frente a un 12% que contaba con estudios de bachillerato o formación profesional.
- ➔ Asimismo, promover la formación profesional puede ayudar a reducir el porcentaje de jóvenes que no están vinculados ni al sistema educativo formal ni al mercado laboral. En España, el 18,3% de jóvenes entre 15 y 29 años no estudia ni trabaja, frente al 13% que registran los países miembros de la OCDE.

Incrementar el número de titulados en la educación superior es importante para aumentar la empleabilidad de los y las jóvenes. Por ejemplo, en 2019, antes del inicio de la pandemia, el 23% de las personas entre 25 y 24 años tituladas en secundaria estaban desempleadas, frente a un 12% que contaba con estudios de bachillerato o formación profesional.

- ➔ **Reforzar el aprendizaje basado en el trabajo.** La pandemia ha afectado tanto a la educación como al empleo de la juventud. Para paliar la situación, la OCDE insta al gobierno español a reforzar el aprendizaje basado en el trabajo y los vínculos con el sector privado en los estudios postobligatorios, en especial los de formación profesional.
- ➔ En aproximadamente la mitad de los países de la OCDE la tasa de empleo para las personas de 25 a 34 años que completaron una práctica profesional obligatoria o estancia en una empresa como parte de sus estudios de formación profesional es más alta que la de las personas que no obtuvieron ninguna experiencia laboral. Esta diferencia es más evidente en España, donde la tasa de empleo de quienes hicieron prácticas profesionales obligatorias es 28 puntos porcentuales más alta que la de quienes no han tenido ninguna experiencia laboral.
- ➔ **Reinventar y digitalizar los centros educativos, universitarios y de formación profesional.** La crisis de Covid-19 ha reducido la inscripción de estudiantes internacionales en las universidades y centros de formación de los países de la OCDE, entre ellos España, lo que puede afectar los servicios educativos de estas entidades, sus actividades de investigación y desarrollo, y el apoyo financiero que brindan a estudiantes nacionales. Por ello, el organismo insta a estas instituciones educativas a reinventar sus entornos de aprendizaje para expandir la digitalización de su oferta académica, con el objetivo de que la educación online complemente, sin reemplazar, la relación presencial entre estudiantes y entre éstos y el profesorado.

La OCDE también reconoce algunos aspectos significativamente positivos del sistema educativo español:

- ➔ La tasa de escolarización de niños de primer ciclo de Infantil -de 0 a 3 años- ha aumentado en más de 10 puntos en la última década, hasta alcanzar el 38,2% en 2019-2020.
- ➔ **Más del 96% de los niños y niñas de 3 a 5 años están escolarizados**, por lo que España registra una de las tasas de escolarización más altas de Europa en este grupo de edad.
- ➔ El número de horas lectivas previstas en las instituciones públicas es 792 en primaria, es decir, menos que la media de los países de la OCDE (805), pero más de las que registran en promedio los estados de la UE (769). En secundaria, el número de horas lectivas en España es 1054, frente a 922 en los países de la OCDE y 892 en la UE.

Si no se garantiza el acceso inclusivo a la educación superior, se priva a los grupos más vulnerables de la sociedad, especialmente la población inmigrante de terceros países no comunitarios, de una formación basada en la equidad e igualdad. Aun cuando el sistema educativo garantice la escolarización y el acceso a la educación básica.

4.2. Desigualdad educativa y absentismo escolar

“Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos”.

Artículo 26, Declaración Universal de los Derechos Humanos

Partiendo de este principio fundamental, es necesario luchar contra el incremento de la crítica desigualdad en el sistema educativo español y sus consecuencias en todos los niveles del ámbito escolar, dado que la situación socioeconómica de las familias no debería condicionar el acceso de niñas, niños y jóvenes al conocimiento ni limitar el desarrollo de sus competencias.

Las políticas de equidad educativa no solo garantizan el derecho a la educación, sino que brindan medios necesarios para cambiar los ciclos de desventaja social, producto de la profunda situación de desigualdad en el ámbito educativo, que actualmente afectan a los casi tres millones de niñas, niños y jóvenes que se encuentran en situación de pobreza o exclusión social. De este modo, aportan a la cohesión social.

Si no se garantiza el acceso inclusivo a la educación superior, se priva a los grupos más vulnerables de la sociedad, especialmente la población inmigrante de terceros países no comunitarios, de una formación basada en la equidad e igualdad. Aun cuando el sistema educativo garantice la escolarización y el acceso a la educación básica.

Un sistema educativo es equitativo si, además de proveer los conocimientos básicos, establece y garantiza la igualdad de oportunidades, luchando contra el incremento de la desigualdad, a fin de lograr que todas las personas tengan las mismas oportunidades de optar a la educación superior. Prevenir esta situación, que reproduce de generación a generación la exclusión social y del sistema educativo, debería ser una prioridad de los sistemas educativos de las Comunidades Autónomas y del Estado.

La OCDE ha señalado que el incremento de la desigualdad en el sistema educativo español ha dado origen a la segregación escolar, especialmente a través de la proliferación de los llamados “colegios guetos”, que, según la definición de *Save de the Children*, son instituciones educativas que concentran en el mismo espacio a un 50% de alumnos de bajos recursos. Asimismo, enfatiza las siguientes problemáticas:

Cuando la desigualdad se incrementa, aumenta la brecha educativa y la población escolar procedente de familias con un nivel socioeconómico bajo o muy bajo, o que viven en zonas donde hay más desventaja social, es más propensa al absentismo escolar. Esto sucede mayoritariamente con los inmigrantes de países no comunitarios.

- ➔ Una tendencia en todas las comunidades autónomas es que en las zonas más ricas el 29% de los colegios son privados, el 24% concertados y el 46% públicos.
- ➔ Entre los alumnos de colegios públicos predominan personas de clase baja y media baja, siendo el 26,8% de la población total. En los colegios privados la segregación es más acusada, dado que solamente un 2% pertenece a familias desfavorecidas económicamente.
- ➔ En la mayoría de las comunidades autónomas los establecimientos escolares se pueden clasificar en centros educativos de clase baja, de clase media y de clase alta, según el análisis realizado con una muestra de 51 instituciones.
- ➔ La segregación escolar también está relacionada con la segregación residencial, dado que las familias escogen el colegio que está próximo a su hogar y en el que se encuentran personas similares en términos de renta; y con políticas educativas como los mecanismos de asignación, la planificación de la oferta escolar o la libertad de elegir los centros educativos públicos, las cuales determinan que los padres con más recursos y formados escojan los mejores colegios.
- ➔ En suma, la mayoría de las familias prefieren que sus hijos compartan centros educativos públicos con escolares similares a ellos en renta, nivel de estudios y origen; es decir, buscan socializar en estas instituciones con sus iguales.

Para la OCDE, que lidera proyectos financiados con fondos europeos para reducir la segregación educativa en comunidades como Castilla y León, y Cataluña, un sistema educativo solo es justo y equitativo si el rendimiento escolar de sus estudiantes no depende de su contexto sociocultural. En este marco, el absentismo escolar es un asunto que requiere especial atención.

Se trata de un fenómeno multicausal y multifactorial de complejo abordaje que se incrementó en 2020 a causa de la COVID-19, relacionado con las condiciones económicas, socioculturales y educativas de familias que residen en contextos vulnerables, las cuales condicionan las vidas de los alumnos.

Hace referencia a la asistencia irregular o a la ausencia repetida e injustificada del alumno en edad de escolarización obligatoria al centro educativo en el cual se encuentra matriculado; y se puede dar de manera más o menos continuada e implica pérdidas, rupturas y discontinuidades de clases durante días, semanas o meses.

Cuando la desigualdad se incrementa, aumenta la brecha educativa y la población escolar procedente de familias con un nivel socioeconómico bajo o muy bajo, o que viven en zonas donde hay más desventaja social, es más propensa al absentismo escolar; a asistir con menor regularidad a la institución; o a formarse en condiciones de precariedad. Esto sucede mayoritariamente con los inmigrantes de países no comunitarios.

La nueva Ley de Educación -Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre- incluye dentro del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo a quienes se han incorporado tarde al sistema educativo; tienen un desconocimiento grave de la lengua de aprendizaje; o se encuentran en situación de vulnerabilidad socioeducativa o por condiciones personales o de historia escolar.

Existen tres tipos de absentismo: absentismo moderado, cuando la inasistencia no justificada es inferior al 20% del horario lectivo mensual; absentismo medio, cuando tal inasistencia no justificada se sitúa entre el 20% y el 50% del tiempo lectivo mensual; y absentismo severo, cuando tal inasistencia supera el 50% del tiempo lectivo mensual.

La persona absentista manifiesta una reacción defensiva ante un medio que no le gusta o que rechaza y este medio es, en primera instancia, el entorno educativo. Tal rechazo adopta varias manifestaciones y grados que van desde la impuntualidad hasta el abandono definitivo, el cual, en la mayoría de los casos, sigue una escala creciente de ausencia; es decir, la conducta absentista se va gestando en el tiempo como un peldaño en el proceso hacia el abandono escolar definitivo. En este sentido, el absentismo escolar constituiría una problemática situada entre las ausencias escolares y las rupturas definitivas por parte de las personas con los frágiles vínculos que mantenían con el sistema educativo.

Esta problemática, que produce desigualdades sociales y afecta la vida de las personas, es especialmente grave en las etapas obligatorias de la educación y puede darse por distintos factores en los cuales, de una u otra forma, ha incidido la pandemia:

- ➔ **Factores familiares:** que la familia se sirva del estudiante para generar ingresos o cuidar de otros (absentismo activo); la ausencia de valores familiares que otorguen importancia a la educación e impliquen a los padres en el proceso educativo y disciplinario de sus hijos (absentismo pasivo); la movilidad constante de la unidad familiar porque genera ingresos a través de empleos temporales (absentismo nómada); una situación familiar inestable, desestructurada o precaria que dificulta la atención del estudiante (absentismo desarraigado).
- ➔ **Factores 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.
- ➔ **Factores sociales:** el alumno es condicionado por elementos del entorno 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.

De este modo, el absentismo escolar se define como un proceso dinámico y multiforme en el que influyen el alumno, su familia y el contexto en el cual vive y desarrolla su vida extraescolar, así como el profesorado y el centro educativo. Es decir, está asociado a asuntos propios del proceso educativo, pero también tiene causas de tipo personal, social y cultural.

Así es comprendido en los planes de prevención y control del absentismo existentes en gran parte de las comunidades autónomas. En ellos se señala que las conductas absentistas se manifiestan con frecuencia "asociadas a una problemática social importante, a

El alumno y su entorno no son la única fuente del absentismo. Éste es también producto de una determinada interacción entre el alumno y el entorno escolar.

situaciones de desventaja social, a una fuerte desestructuración familiar o a otros problemas del contexto”; es reconocido su carácter multicausal y multifactorial, “ya que suelen concurrir circunstancias sociales, familiares, económicas y culturales”; y se afirma que se encuentra estrechamente vinculado a la compensatoria educativa “por la concordancia observada entre la inasistencia a clase y las situaciones desfavorecidas”.

En este sentido, cabe destacar que el alumnado absentista es merecedor de ayudas a la diversidad, puesto que requiere de una atención educativa diferente a la ordinaria al tratarse de personas que afrontan el proceso educativo en una situación de desventaja socioeducativa, con independencia de las razones que lo originen.

La nueva Ley de Educación -Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre- incluye dentro del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo a quienes se han incorporado tarde al sistema educativo; tienen un desconocimiento grave de la lengua de aprendizaje; o se encuentran en situación de vulnerabilidad socioeducativa o por condiciones personales o de historia escolar.

No obstante, a pesar de la correlación positiva entre absentismo y condiciones de vulnerabilidad, no puede concluirse que las segundas sean el único factor explicativo del problema, y por lo tanto, no puede obviarse la existencia de factores estrictamente educativos que probablemente estén incidiendo en su aparición.

El alumno y su entorno no son la única fuente del absentismo. Éste es también producto de una determinada interacción entre el alumno y el entorno escolar. Por ello, es necesario explorar cómo las propias escuelas crean prácticas o condiciones que empujan a algunos alumnos a abandonarlas o a permanecer en ellas. Desde esta perspectiva se indaga en aquellas condiciones organizativas del centro escolar que pueden dar lugar a un entorno educativo poco estimulante para los alumnos más vulnerables, dadas sus características personales, familiares o sociales, para reconstruir ambientes efectivos y ricos para todo el alumnado. De ello depende la capacidad que puedan desarrollar el centro escolar y sus miembros para dar respuesta a las necesidades diversas del alumnado que reciben.

Finalmente, es importante enfatizar que cuando se da de forma frecuente, el absentismo escolar es la antesala del abandono escolar temprano y del fracaso escolar. A su vez, la ruptura escolar definitiva tiene repercusiones negativas sobre las personas, no solamente a nivel académico sino también a nivel social y económico, dado que puede contribuir a la aparición de situaciones de exclusión y marginación, mientras disminuye sus oportunidades de acceso al mercado laboral. Teniendo en cuenta que las conductas absentistas con frecuencia están asociadas a problemáticas familiares, socioculturales y económicas del alumnado, se puede decir que este proceso de exclusión se retroalimenta a sí mismo.

Por el contrario, el conocimiento y el aprendizaje son vías para la superación de estas desventajas. Por ello, trabajar en la prevención y control del absentismo escolar una

El mayor problema del absentismo escolar radica en que su consolidación puede derivar en fenómenos de ruptura definitiva con el sistema educativo, como el abandono escolar temprano o el fracaso escolar.

necesidad imperante, no solamente del sistema educativo actual sino de la sociedad en su conjunto, especialmente si se reconoce la incidencia que la pandemia ha tenido en su incremento.

Para ello, es importante conocer las situaciones socioculturales, socioeconómicas y sociolaborales en las cuales se enmarca la vida de cada alumno, así como la normativa y organización institucional del sistema educativo español y los distintos modelos, a fin de mejorar la calidad en los centros de la enseñanza. El absentismo escolar es la consecuencia de una paulatina acumulación de distanciamientos con las pautas de actuación y los emblemas de identificación de la escuela.

A pesar de no ser un problema nuevo, en los últimos años han proliferado estudios y medidas legislativas estatales y autonómicas que tratan de comprender la dimensión del fenómeno y establecer un marco de actuación que facilite su control para salvaguardar el derecho a la educación básica, gratuita y obligatoria.

Por ejemplo, la especialidad de Servicios a la Comunidad, representada por el Profesorado Técnico de Servicios a la Comunidad –PTSC- en su versión no docente y ubicada en los departamentos de orientación de los centros docentes, entronca directamente con la prevención y el control del absentismo escolar, dado que tiene una función prioritaria de apoyo y asesoramiento a la comunidad educativa.

Asimismo, las comunidades autónomas, que tienen transferidas las competencias educativas, han tenido un papel fundamental, elaborando y poniendo en marcha planes y programas de prevención con la actuación coordinada entre diferentes instituciones y entidades involucradas en la problemática y en la atención a menores de edad.

Igualmente, existen abundantes referencias internacionales que instan a las administraciones a disponer los medios necesarios para proteger el derecho de los educandos a recibir una enseñanza obligatoria y gratuita. En este sentido, en materia de educación la **Estrategia Europa –ET- 2020**⁷⁷ para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador tiene como objetivo reducir las tasas de **Abandono Escolar Temprano-AET**, por debajo del 10%.

La Constitución Española dispone en el artículo 27 que “todos tienen derecho a la educación” y que “la enseñanza básica es obligatoria y gratuita”, encomendando a los poderes públicos que promuevan las condiciones y remuevan los obstáculos para que di-

⁷⁷ Es un nuevo marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación, basado en los logros de su antecesor, el programa de trabajo **Estrategia-ET-2020**. El objetivo primordial del marco es seguir apoyando el desarrollo de los sistemas de educación y formación en los Estados Miembro. Estos sistemas deben proporcionar a todos los ciudadanos los medios para que exploten su potencial, garantizar la prosperidad económica sostenible y la empleabilidad. El marco debe abarcar la totalidad de los sistemas de educación.

cha asistencia sea efectiva en las mejores condiciones posibles; por ello se debe abogar por arbitrar medidas que los aminoren para la consecución de los objetivos planteados por la **Estrategia -ET- 2020**.

Por su parte, el **Marco Estratégico "Educación y Formación 2020"** establece en el artículo 38.2 "la garantía de la escolarización obligatoria y el control del absentismo escolar" y que "el desarrollo de programas formativos de garantía social dirigidos a menores en situación de exclusión social, se presenta como un conjunto de medidas favorecedoras del derecho irrenunciable de la asistencia a clase del alumnado, vertebradas en torno a los siguientes ejes fundamentales de actuación": a) Organización de programas nacionales, autonómicos y provinciales de absentismo escolar; b) Intervención de las Direcciones Provinciales de Educación; c) Medios de coordinación, mediante la creación de la Comisión de Absentismo Escolar; d) Actuación de los centros educativos, aplicando medidas específicas contra el absentismo escolar; y f) Medidas de formación e innovación que asienten las bases para la intervención en materia de absentismo escolar.

El mayor problema del absentismo escolar radica en que su consolidación puede derivar en fenómenos de ruptura definitiva con el sistema educativo, como el abandono escolar temprano o el fracaso escolar. Esta desvinculación prematura repercute en la formación del individuo y en su incorporación en el mercado laboral, así como a otras situaciones de exclusión y marginalidad.

Para reducir la tasa de AET, todas las comunidades autónomas han puesto en marcha programas de prevención.

4.3. Abandono Escolar Temprano (AET)

La Agencia Europea para las Necesidades Educativas especiales y la Inclusión Educativa de la Comisión de UE, y la OCDE, define el AET, en un sentido amplio, como un “fenómeno donde los jóvenes abandonan la educación formal antes de completar la educación secundaria superior”. Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística –INE– lo mide como “el porcentaje de personas de 18 a 24 años que no ha completado la educación secundaria de segunda etapa y no sigue ningún tipo de estudio-formación”.

Dadas las cifras alarmantes de AET que presentan los países de la Unión Europea, ésta ha establecido como medida prioritaria en la **Estrategia –ET– 2020** reducirlo a menos del 10% en todos los Estados miembro. Hasta el momento lo han conseguido 21 de los 28 países que la conforman.

Según el informe “El Abandono educativo temprano: análisis del caso español” del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, aunque las tasas de AET han disminuido considerablemente en los últimos años (con un punto de partida del 30%), España es el segundo país de la Unión Europea con las cifras más altas (17,3%) después de Malta. La situación es especialmente inquietante en Melilla, Islas Baleares y la Región de Murcia, tal y como lo muestra la Encuesta de Población Activa -EPA- de 2020.

En cinco años, se han aprobado tres planes de lucha contra el AET, pero los resultados, como se observa, no son los esperados. Otros países han mejorado más que España. Particularmente es significativa la comparación con Portugal, que partía de una situación peor y desde el 2000 ha reducido su tasa de Abandono Educativo Temprano del 44% al 11,8%.

Para reducir la tasa de AET, todas las CCAA han puesto en marcha programas de prevención. Por ejemplo, en la Región de Murcia, la Consejería de Educación abrió en junio de 2020 una convocatoria de ayuda a todos los ayuntamientos, destinando 268.000 euros para acciones de prevención, seguimiento y control, con la financiación del Programa Operativo del Fondo Social Europeo 2014-2020 y el Ministerio de Educación y Formación Profesional.

En este sentido, es importante tener en cuenta que, como lo indica un reciente estudio realizado desde el Observatorio de la Exclusión Social, las causas de la AET en las diferentes comunidades autónomas se pueden organizar en cuatro dimensiones:

- ➔ **Dimensión personal: capacidades y aspiraciones.** Aquí se incluyen aspectos relacionados con el sexo, el autoconcepto y la autoestima; la salud y la existencia de discapacidades físicas o mentales; la motivación hacia el aprendizaje; las actitudes hacia la escuela; la autorresponsabilidad en los aprendizajes; los hábitos de estudio; los ritmos de aprendizaje; y el rendimiento académico.

Los estudiantes consultados en el estudio del Observatorio también destacan la falta de motivación por el estudio y las aspiraciones que tienen, es decir, la falta de expectativas de futuro. Asimismo, existen causas que tienen que ver con la salud, o con algún tipo de discapacidad o alteración psicológica.

- ➔ **Dimensión relacional: familia, grupo de iguales y entorno social.** Incorpora el origen social, estatus y ocupación de la familia; la estructura, composición y clima familiar; desmembración de la familia de origen, la cual es muy influyente entre los inmigrantes de terceros países no comunitarios; expectativas y cultura familiar respecto a la valoración de la escuela, el estudio y el desarrollo de hábitos de comportamiento y actitudes en relación al trabajo escolar; e influencia negativa de amigos, grupos de ocio y pandillas.
- ➔ **Dimensión estructural: características socioculturales y económicas.** Está relacionada con la pobreza, la peligrosidad, el vandalismo, la ruralidad, el alcoholismo, el bajo nivel cultural y la dependencia de los sistemas de protección social que dificultan el éxito escolar. Asimismo, aquí se incluyen la pertenencia a una minoría étnica, ser inmigrante de terceros países no comunitarios y tener una deficiente escolarización, un bajo nivel formativo, dificultades con el castellano o una incorporación tardía al curso escolar.
- ➔ **Dimensión institucional: política socio-educativa, centros escolares y profesorado.** Se refiere a la rigidez del Sistema Educativo Español, basada en un currículo común obligatorio, impuesto, muy teórico y poco flexible que impide diversificar y brindar alternativas a quienes pueden hacer frente al mismo. Por otra parte, señala la poca motivación de los alumnos por los estudios, la carencia de programas específicos cuando el alumno lo requiere y la ausencia de expectativas laborales.

En su estudio “Intervenciones dirigidas a la prevención del fracaso escolar”, Miñaca. I y Hervás. M. señalan que para evitar el AET es importante:

- Que las administraciones proporcionen recursos humanos y materiales para brindar apoyo a estos jóvenes durante el horario extraescolar.
- Informar y concienciar a la sociedad a través de campañas divulgativas centradas en la problemática.
- Elaborar informes para tener un mejor conocimiento de las causas que están detrás del AET y de su incidencia entre las mujeres y los hombres.
- Aumentar las expectativas y estrategias individuales y familiares en relación con la educación.
- Promover investigaciones enfocadas en territorios y colectivos que están en riesgo de exclusión social sobrevinida o por producirse.
- Reforzar la orientación académica y profesional de los centros educativos.

Además de las ventajas que tiene para el aprendiz (protección social, derecho a desempleo y cualificación profesional), el contrato para la formación y aprendizaje supone una reducción de cuotas empresariales y distintas bonificaciones para los empleadores.

- Desarrollar itinerarios de formación personalizados y adaptados a cada estudiante.
- Potenciar la autonomía organizativa y de gestión de los centros escolares para que puedan atender de manera específica al alumnado en situación de AET, con el respaldo de la administración educativa autonómica y estatal.
- Fomentar la participación de las familias en los centros educativos e incrementar su interacción con la escuela.
- Avivar la comunicación entre las comunidades educativas para intercambiar prácticas, mecanismos, aprendizajes y resultados con otros centros, localidades y provincias.

Desde el Foro se añaden otras medidas fundamentales para reducir la problemática del abandono escolar temprano en el país, las cuales se describen a continuación.

a. Mejora del contrato para la formación y el aprendizaje

El contrato para la formación y el aprendizaje, regulado por el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, tiene por objeto la cualificación profesional de los trabajadores, en un régimen de alternancia de actividad laboral retribuida en una empresa, con actividad formativa recibida en el marco del sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo. En este sentido, los objetivos específicos de esta forma de contratación son: favorecer la inserción laboral de las personas jóvenes y cualificar profesionalmente a los trabajadores en un régimen de alternancia de actividad laboral retribuida en una empresa.

La actividad formativa se lleva a cabo en el marco del sistema de formación profesional para el empleo (certificados de profesionalidad) o del sistema educativo (título de formación profesional). Por tanto, los aprendices, quienes deben tener entre 16 y 25 años, realizan sus estudios en el centro de formación y en la empresa de forma alterna, siendo contratados por un período de 6 meses a 3 años y recibiendo un pago no inferior al Salario Mínimo Interprofesional –SMI-, proporcional al tiempo de trabajo efectivo.

Además de las ventajas que tiene para el aprendiz (protección social, derecho a desempleo y cualificación profesional), este tipo de contratación supone una reducción de cuotas empresariales y distintas bonificaciones para los empleadores. Cabe destacar, además, que el número de aprendices que puede contratar una empresa es alto, por lo que generalmente las empresas optan por contratar trabajadores con capacidades contrastadas.

No obstante, la extensión de estos contratos en el país se ve frenada por al menos tres barreras:

No cabe duda de que la Formación Profesional Dual es un modelo de éxito en Europa. Se trata de una apuesta por la generación de capital humano que, usualmente, se traduce en economías más competitivas, productivas y resilientes.

- ➔ Ausencia de cultura de formación. Son varias las empresas, especialmente pymes, que no consideran beneficiosos los programas de aprendizaje, dado que los asimilan a costos económicos y a retrasos en la productividad y el desempeño. Sería conveniente que el gobierno impulsara, en colaboración con las organizaciones empresariales, campañas de sensibilización y concienciación sobre la importancia de la formación profesional en la empresa como palanca para lograr una economía más productiva y competitiva.
- ➔ Barreras administrativas. La burocracia asociada a este tipo de contratación (plazo de solicitud difícil de cumplir, formularios, saldo acreedor contra la administración por adelanto de pagos, devolución de importes por impagos, requisito centro de trabajo, etc.) puede suponer el fracaso del contrato. Sería esencial apostar mejor por un proceso simplificado, eliminando requisitos administrativos y de funcionamiento que aportan poco valor y pueden ser un impedimento para las empresas, sobre todo para las más pequeñas.
- ➔ Incentivos a la contratación. En España el contrato de formación y aprendizaje no representa las mismas ventajas para las empresas que en países como Alemania y Francia. Sería necesario determinar nuevos beneficios que promuevan la integración de aprendices, principalmente económicos como incentivos a la contratación, incentivos fiscales, ventajas en licitaciones, etc.

b. Apuesta decidida por la Formación Profesional Dual

En España tanto la sociedad como las empresas buscan impulsar y consolidar este modelo, dados los varios aspectos positivos que lo respaldan, entre ellos:

- Las personas con titulaciones de formación dual son especialmente valoradas por las empresas. Los últimos estudios en el ámbito europeo y nacional apuntan a que aproximadamente la mitad de los puestos de trabajo técnicos en las empresas requerirán en 2020 esta titulación, mientras que sólo un 35% necesitarán una superior universitaria.
- Estas personas tienen mejores posibilidades de inserción en el mercado de trabajo, ya que alrededor de un 70% de los alumnos que cursan formación dual obtienen un empleo. De hecho, en 2018 el desempleo entre jóvenes por debajo de 25 años fue del 30%, pero solo del 7,35% en el caso de los graduados en formación dual.
- Los titulados en proyectos de formación dual tienen muchas posibilidades de inserción en la misma empresa donde realizaron su aprendizaje. Por ejemplo, en el País Vasco esta tasa es del 96,2%, es decir, casi de pleno empleo.
- Las previsiones indican que las titulaciones de formación dual serán las más demandadas en los próximos años por las empresas. Así, según el Centro Europeo

El nuevo Plan de Modernización de la Formación Profesional tiene entre sus objetivos potenciar la formación profesional dual, a través de la incorporación de las empresas al sistema incluidas pymes y microempresas.

para el Desarrollo de la Formación Profesional de la UE, en 2030 los nuevos puestos de trabajo que se crearán en España requerirán un 65% de profesionales con cualificaciones medias —formación profesional— y un 35% con altas —grado superior y graduados universitarios—.

No cabe duda de que la Formación Profesional Dual es un modelo de éxito en Europa. Países referentes como Alemania, Francia, Suiza y Holanda lo han aplicado durante años con resultados excelentes, lo que les ha permitido contar con una fuerza laboral cualificada que responde a las necesidades de las empresas. Se trata de una apuesta por la generación de capital humano que, usualmente, se traduce en economías más competitivas, productivas y resilientes.

A pesar de estas ventajas de la formación dual y de su crecimiento constante en los últimos años, un 12% – 13% de jóvenes españoles se decanta por la formación profesional -el promedio de los países de la OCDE es 26%-, mientras que en el caso de la formación profesional dual no superan el 3% – 4% -en la OCDE es del 17%-.

¿Es posible incrementar este porcentaje en el país? No, sino se involucran las pymes, dado que, al representar el 99,8% de las empresas españolas, sin su participación sería complicado absorber todos los contratos de aprendizaje previstos para los próximos años en el marco del sistema de formación profesional dual.

Al respecto, el mundo empresarial ha señalado al menos por tres actuaciones que deberían impulsarse para incrementar la colaboración de las pymes en el sistema:

- ➔ Motivar un cambio en la percepción de las pymes con respecto a la formación profesional y la formación profesional dual, impulsando un nuevo modelo productivo en el que la formación sea un elemento de competitividad y no un inconveniente.
- ➔ Facilitar el diálogo entre los sectores productivos, las asociaciones sectoriales y las entidades territoriales en torno a la formación profesional dual, posicionándola como una palanca de mejora para los jóvenes y las empresas, e implementando una línea de trabajo estructurada que permita llegar a las empresas pequeñas y medianas.
- ➔ Impulsar campañas de sensibilización y ayudas destinadas a las empresas, fundamentalmente pymes, para que conozcan y participen en la formación profesional dual.

El nuevo Plan de Modernización de la Formación Profesional tiene entre sus objetivos potenciar la formación profesional dual, a través de la incorporación de las empresas al sistema incluidas pymes y microempresas. Esto será fundamental para cubrir los contratos de aprendizaje previstos para los próximos años.

c. Acciones contra el abandono de los estudios superiores

La UE, OCDE y UNESCO identifican a España como uno de los países que desaprovecha los aportes públicos y privados brindados la educación superior, dado que el 33% de los estudiantes españoles no finalizan el curso universitario en el que están matriculados; el 21% abandonan la universidad sin obtener un título; y el 12% interrumpe sus estudios para cambiar de carrera universitaria. Así, aunque en el 45,4% de los jóvenes menores de 25 años se matriculan en estudios universitarios superiores –la media de la OCDE es 47,7%- , solamente el 32,9% se gradúan –el 38,5% en la OCE-. Estas elevadas tasas implican cerca de mil millones de euros anuales para el erario público.

Entre las causas y determinantes del abandono de los estudios universitarios en el país se encuentran:

- ➔ La modalidad de enseñanza es el principal determinante, lo que significa que el abandono se reduce en las universidades presenciales y en las privadas.
- ➔ Falta de orientación previa de los alumnos al finalizar el bachillerato y posterior deficiencia en su seguimiento en las universidades. En este sentido, es significativo que se reduzca el abandono al cursar los estudios preferidos.
- ➔ Un inadecuado diseño de los Planes de Estudio Superiores Universitarios y baja calidad en los sistemas docentes implantados.
- ➔ Bajo rendimiento académico de los alumnos por la falta de capacidades, esfuerzo, motivación y exigencia. Específicamente, las capacidades del alumnado, medidas mediante las notas de corte y las pruebas PISA que valoran el desempeño promedio al finalizar los estudios obligatorios, pueden ser reductoras de la tasa de abandono cuando son positivas.
- ➔ Necesidad de compatibilizar el trabajo con los estudios superiores por parte de algunos alumnos y coste de los mismos, en un contexto caracterizado por el descenso de las ayudas universitarias.

Cabe destacar que, con una tasa general del 20,4%, el abandono de los estudios universitarios en el primer año de estudios es el más alto (12,9%), lo cual indica que el estudiante percibe con rapidez si su elección ha sido desacertada. Por otra parte, en el grado universitaria el abandono en el segundo año es 8,6% y en el tercero 4,3%, mientras que en el sistema universitario es 5,5% y 3% respectivamente.

Aunque este fenómeno afecta a todas las universidades del país, lo hace con intensidades dispares, como consecuencia de su titularidad y prespecialidad; de la distinta composición por ramas de su oferta; y de su capacidad de atraer, motivar, formar y hacer rendir a los estudiantes. Así, las tasas de abandono van de menos del 10% a más del 65%, resaltando las siguientes diferencias:

Las tasas más altas de abandono se dan en los estudios de informática, matemáticas y estadística, ciencias físicas, químicas y geológicas, es decir, en las especializaciones STEM.

- ➔ En las universidades a distancia -no presenciales- el abandono es muy elevado: el 62,1% de los alumnos abandona los grados en los que se matricula y más de la mitad de los matriculados (51,5%) no finaliza ningún tipo de estudios universitarios. En las universidades presenciales, por su parte, el abandono es elevado, pero menor: el 26,5% de los alumnos abandona el grado en uno de los cuatro cursos siguientes a su ingreso; el 14,3% deja el sistema universitario definitivamente; y el 12,2% cambia de grado.
- ➔ El abandono de los grados en las universidades privadas es casi 8 % inferior que en las públicas, una diferencia que se reduce en cuatro puntos cuando se trata del abandono definitivo de los estudios universitarios. El mayor nivel de renta familiar de quienes estudian universidades es un aspecto a tener en cuenta, dado el coste de las repeticiones por bajo rendimiento, las tasas de las segundas matrículas y el aumento en las sucesivas.
- ➔ En universidades especializadas en educación no presencial, como la UNED, la UDIMA y la Oberta de Cataluña las tasas de abandono son superiores el 50%; también son elevados los abandonos en la Universidad Internacional de la Rioja. En estas cuatro universidades, además, la tasa de abandono de los estudios universitarios está muy cerca de la de abandono del grado, lo que indica que en la modalidad a distancia abandonar el grado equivale, prácticamente, a dejar la formación universitaria.
- ➔ De las veinte universidades con menores tasas de abandono del grado a nivel nacional, quince son privadas y cinco públicas (Universidad de León, Universidad de Salamanca, Universidad Pablo de Olavide, Universidad Rey Juan Carlos y Universitat de València). Las tasas de abandono de los grados de las universidades privadas solo superan la media de las universidades presenciales en un 26,5%.

En veinticinco universidades presenciales las tasas de abandono en los grado de ingeniería y de arquitectura son especialmente graves, superando el 40%. Estos casos se producen con mayor frecuencia en las universidades públicas, cuyas tasas de abandono en estas ramas superan en 14,5 puntos porcentuales a las privadas. En 9 universidades se sitúan en un intervalo del 40-45%, en 7 del 45-50% y en otras 9 superan el 50%. Hay universidades en las que uno de cada dos estudiantes abandona los grados de ingeniería en los que se matriculó.
- ➔ Las diferencias en las tasas de abandono del grado en las universidades presenciales por ramas de estudio superan los veinte puntos porcentuales: Ingeniería y Arquitectura, 36%; Artes y Humanidades, 33,4%; Ciencias, 31,1%; Ciencias Sociales y Jurídicas, 23,8%; Ciencias de la Salud, 15,5%. Esta baja tasa de abandonos en Ciencias de la Salud puede asociarse con el intenso carácter vocacional de estos estudios y las elevadas notas de acceso medias.

Los estudiantes con menores notas de acceso y que cursan estudios que no son sus preferidos tienen un peor rendimiento, lo que les puede llevar al abandono.

Las tasas más altas de abandono se dan en los estudios de informática, matemáticas y estadística, ciencias físicas, químicas y geológicas, es decir, en las especializaciones STEM. La caída de las tasas de matriculación en estas titulaciones ha sido importante en la última década y predice una escasez en la oferta de profesionales que son cada vez más necesarios, dado su protagonismo en las áreas más impactadas por los cambios tecnológicos y por su peso en la disminución de la crítica desigualdad.

- ➔ En estas tasas de abandono por ramas de estudio influyen distintos factores, entre ellos: la motivación con la que los alumnos inician y cursan sus estudios, dado que el abandono es menor en aquellas titulaciones en las que más inscritos la han elegido como primera opción; el ajuste entre preferencias y oportunidades, así como la presión de la demanda sobre las plazas ofertadas de cada titulación; la dificultad intrínseca de los contenidos de titulaciones en determinadas ramas del conocimiento; y la preparación previa de los estudiantes, su esfuerzo y la calidad de la formación que han recibido.

Las tasas de abandono también son dispares entre las universidades de las comunidades autónomas, alcanzando una diferencia de 44 puntos entre ellas:

- ➔ Las universidades mejor posicionadas y con mejores resultados en relación al abandono de los estudios superiores son diez universidades de Cataluña, una de Cantabria, con un 18% y un 17% por encima de la media del Sistema Universitario Español-SUE-. Les siguen las universidades de la Comunidad Valenciana, Navarra, Madrid, Baleares y Aragón, con un rendimiento superior a la media.
- ➔ Los sistemas universitarios de Navarra, Madrid, País Vasco, Castilla y León, La Rioja y Galicia se sitúan también por debajo de la media en tasa de abandono de los grados. En cambio, sobresalen por sus elevadas tasas de abandono Canarias (38,8% abandonos de grados y 23,3% de estudios universitarios) y Baleares (36,7% en los grados y 21,8% en los estudios superiores). También superan el 30% de abandonos de los grados Asturias y Castilla-La Mancha.
- ➔ Castilla y León es la comunidad autónoma con las tasas más bajas de abandono del grado y de los estudios universitarios, en lo cual destacan las universidades de León, Salamanca, Burgos y Valladolid. En este sentido, es importante señalar que también es la comunidad que obtiene mejores resultados en la prueba PISA, lo que indica que las competencias de sus egresados de la formación obligatoria favorecen el rendimiento académico en etapas posteriores y reducen el abandono.

El análisis realizado muestra que las tasas de abandono identificadas en el conjunto de las universidades del país dependen de si la enseñanza es presencial o a distancia; de la titularidad de la universidad; de la calidad académica del estudiante y la adecuación de los estudios a sus preferencias; de las características de los estudios elegidos; y del esfuerzo económico que exige repetir asignaturas.

Los elevados abandonos en las instituciones centradas en la formación no presencial alertan sobre el riesgo de aumento del abandono conforme la enseñanza virtual vaya avanzando en todas las instituciones.

Como sucede con el abandono escolar en etapas formativas tempranas, reducir el abandono universitario debe ser reto prioritario para gobiernos, universidades y sociedad, teniendo en cuenta que genera frustración de expectativas personales y familiares, así como pérdidas importantes de recursos, en gran parte públicos: cerca de 1.000 millones de euros anuales que han sido aportados por las administraciones públicas y las familias. Para abordar esta problemática, desde el Foro se proponemos las siguientes recomendaciones:

- ➔ Mejorar la orientación a los estudiantes en la elección del grado, aprovechando la información disponible.
- ➔ Reducir los desajustes entre oferta y demanda, promoviendo que tanto docentes como alumnos sigan criterios realistas al contemplar la dificultad de los estudios.
- ➔ Mejorar el rendimiento académico de los alumnos mediante una preparación previa adecuada, el fomento de la cultura del esfuerzo y el seguimiento continuado de los resultados de los procesos de aprendizaje.
- ➔ Formar continuamente al profesorado en nuevas tecnologías y didácticas digitales, y mantener los contenidos actualizados y conectados con las demandas del tejido económico.
- ➔ Las autoridades y las universidades deben prestar una especial atención a los cambios que se derivan de la digitalización, los cuales ya están presentes en todas las universidades sin que sus implicaciones no están siendo evaluadas.

Por último, es importante tener en cuenta que los elevados abandonos en las instituciones centradas en la formación no presencial alertan sobre el riesgo de aumento del abandono conforme la enseñanza virtual vaya avanzando en todas las instituciones. Es un desafío a ser enfrentado con una adecuada programación y evaluación; combinando elementos tecnológicos y relacionales para optimizar el aprendizaje; y revisando periódicamente las competencias y tareas de profesores y alumnos.

La actualización digital del personal docente es fundamental para la adecuada utilización de las tecnologías digitales en la optimización de los resultados de aprendizaje.

4.4. Educación *online*

Según datos de la UNESCO, el coronavirus está afectando la educación de más 1.500 millones de alumnos y alumnas en el mundo, dado que 185 países han cerrado escuelas y universidades de todo su territorio, perjudicando al 89,4 % de la población estudiantil del planeta. En este contexto, el organismo lanzó el 20 de marzo de 2020 la **Coalición Mundial para la Educación**, con el fin de buscar conjuntamente soluciones de aprendizaje online e inclusivo que permitan a los estudiantes continuar con su educación pese a la pandemia, especialmente a los más vulnerables o en situación de exclusión social.

Se trata de una alianza de organizaciones abierta a la participación de todas las interesadas en colaborar con la educación mundial, de la cual hacen parte dos entidades españolas: el programa ProFuturo de La Caixa y la Fundación Telefónica⁷⁸. En palabras de la directora general de la Unesco, Audrey Azoulay:

“Esta Coalición constituye un **llamamiento a la acción coordinada e innovadora** para descubrir soluciones que ayuden al alumnado y los docentes no sólo ahora, sino también a lo largo del proceso de recuperación”. Agregando: “Nunca antes habíamos sido testigos de una interrupción educativa a gran escala. La colaboración es el único medio a seguir. Esta Coalición es el llamamiento a la acción coordinada innovadora para desbloquear soluciones que no solo apoyen los alumnos sino también a el proceso POS COVID-19, de recuperación con un enfoque basado en la inclusión y la equidad”.

En este marco, la UNESCO compartió diez recomendaciones para ayudar a docentes y centros educativos españoles a fortalecer la educación online, teniendo en cuenta que durante el confinamiento decretado para enfrentar la pandemia 9.706.284 estudiantes de todas las etapas educativas intentando continuar con el calendario académico desde sus casas⁷⁹:

78 Otras organizaciones que deseen unirse a la Coalición Mundial para la Educación deben especificar claramente qué apoyo, herramientas o servicios gratuitos pueden ofrecer a los países, para ayudarles a ampliar las oportunidades educativas durante los períodos que los centros educativos estén cerrados. Sus propuestas específicas y toda la información sobre ellas deben ser enviadas a la Unesco a través del correo: COVID19taskforce@unesco.or.

79 Para mayor información consultar: COTEC (2020). Covid-19 y Educación: problemas, respuestas y escenarios. La Unesco y el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe –IESALC– consideran que, en todos los niveles educativos, las autoridades deben velar por la puesta en práctica de medidas que favorezcan que los estudiantes sigan aprendiendo a pesar de la clausura temporal de las instituciones educativas. Por ello, también ha difundido recomendaciones a las universidades para que continúen con su labor docente a la distancia.

- ➔ **Analizar el tipo de tecnología con la que se cuenta y elegir la más pertinente.** La UNESCO recomienda optar por soluciones de alta o débil tecnología en función de la energía y el tipo de acceso a Internet con los que cuenten los estudiantes, así como de su nivel de competencias digitales y del de los docentes.
- ➔ **Garantizar el carácter inclusivo de los programas de aprendizaje online.** El organismo internacional insiste en la necesidad de aplicar medidas que garanticen el acceso a la educación online por parte del alumnado con discapacidad o que proviene de familias de ingresos bajos. En el caso de que todos no dispongan de dispositivos digitales, el gobierno central y las comunidades autónomas deben considerar la posibilidad de transferir temporalmente este tipo de dispositivos de las salas de informática a las familias, y facilitarles un acceso a Internet.
- ➔ **Proteger la privacidad y la seguridad de los datos.** Con la expansión de la educación online es necesario comprobar el nivel de seguridad durante las descargas de recursos pedagógicos en las diferentes webs educativas y en su transferencia a otras organizaciones o personas. Hay que “velar por que la utilización de las aplicaciones y plataformas no afecte la privacidad de los datos de los alumnos, alumnas y docentes”.
- ➔ **Centrarse en los problemas psicosociales del alumnado antes de impartir la enseñanza.** La UNESCO hace énfasis en la importancia de crear vínculos entre las escuelas, los padres, los docentes y el alumnado durante el confinamiento para que se den un mutuo apoyo socioemocional. En este sentido, se deberían crear comunidades virtuales “para garantizar las interacciones sociales regulares, favorecer las medidas de protección social y responder a los problemas psicosociales a las que los alumnos, alumnas y docentes pueden verse confrontados en situaciones de aislamiento”.
- ➔ **Planificar con frecuencia el desarrollo de los programas de aprendizaje online.** El organismo recomienda que los equipos directivos y los docentes se reúnan virtualmente para determinar si el programa de aprendizaje online debe centrarse en la enseñanza de nuevos conocimientos o en reforzar aquellos ya adquiridos durante las lecciones precedentes. Es necesario que el profesorado acuerde los calendarios educativos teniendo en cuenta la situación de la zona en la que laboran, el nivel de enseñanza, las necesidades del alumnado y la disponibilidad de las familias.
- ➔ **Proporcionar a docentes y alumnado asistencia para al uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación -TIC-.** Es importante, además, que éstas se puedan adaptar a las características y necesidades individuales del alumnado para lograr una mayor flexibilización en las trayectorias académicas y facilitar el desarrollo de sus potencialidades. En materia educativa, las TIC facilitan el aprendizaje constructivo y significativo.

- ➔ **Ayudar a los docentes y al alumnado a utilizar la tecnología o plataforma elegida**, con el objetivo de garantizar las condiciones necesarias para realizar las sesiones online y dar continuidad al proceso de aprendizaje. Por ejemplo, se pueden desarrollar encuentros formativos de corta duración o recomendar el uso de los datos móviles para difundir los cursos en directo.
- ➔ **Combinar los enfoques adecuados y limitar la cantidad de aplicaciones y de plataformas**. El profesorado debe combinar las herramientas tecnológicas a las que el alumnado puede acceder tener acceso. Asimismo, si bien es necesario recomendar plataformas, hay que evitar abrumar a los estudiantes y a padres pidiéndoles que descarguen o prueben una gran cantidad de las mismas.
- ➔ **Establecer las reglas de la educación online y dar seguimiento al proceso de aprendizaje**. La UNESCO pone de relieve que esto se debe hacer con las familias y el alumnado, definiendo, por ejemplo, cómo se resolverán dudas, cómo se realizarán y evaluarán los ejercicios o cuáles serán los instrumentos mediante los cuales los alumnos pueden transmitir sus comentarios o preguntas al profesorado, entre otros.
- ➔ **Definir el tiempo de duración de las clases online en función del alumnado**. Es decir, mantener un ritmo de enseñanza que sea coherente con las aptitudes meta cognitivas de las y los alumnos, especialmente para las clases que se difunden en directo. La unidad de aprendizaje del alumnado de primaria no debe sobrepasar, de preferencia, los 20 minutos, y la de los de Secundaria, los 40.
- ➔ **Crear comunidades entre el profesorado y favorecer los vínculos sociales**. La UNESCO sugiere que se creen comunidades virtuales de docentes, familias y directores de centros educativos para facilitar los intercambios de experiencias, así como el debate de las estrategias de gestión de las dificultades de aprendizaje.

Además de lo anterior, es fundamental **ampliar las competencias digitales del personal docente**, dado que los avances digitales están suponiendo nuevos retos para el alumnado y el profesorado que no están siendo suficientemente atendidos, como se visibilizó, por ejemplo, durante los meses de confinamiento de la población por la pandemia de la COVID-19.

Muchos profesionales se han visto sorprendidos por la inesperada disrupción que supuso pasar, de un día para otro, de enseñar de forma presencial a hacerlo a través de medios virtuales, careciendo de las competencias digitales básicas para garantizar un proceso de enseñanza-aprendizaje óptimo. No obstante, la falta de atención de los distintos organismos competentes con respecto a la formación del profesorado, es un problema que viene de lejos y que se ha maximizado durante este período.

El profesorado es la pieza clave del sistema educativo, por lo cual su continua actualización profesional, tanto pedagógica como técnica, es esencial para garantizar una adecuada transmisión de conocimientos. Asimismo, la necesaria introducción de la innovación y las TIC en las aulas mejora los resultados educativos y amplía los recursos didácticos. Por ello, la actualización digital del personal docente es fundamental para la adecuada utilización de estas tecnologías en la optimización de los resultados de aprendizaje.

Para atender estas necesidades formativas, el 22 de julio de 2020 el gobierno español lanzó el “Plan de Modernización de la Formación Profesional”, el cual incluye la línea de actuación 3.8 destinada a impulsar la formación en digitalización aplicada al sector productivo, específicamente en el profesorado de formación profesional. De este modo, el Plan pone al profesorado y a las empresas como epicentros de esta línea de actuación, reconociendo a las segundas como copartícipes en la formación del personal docente en aspectos tecnológicos punteros a través de estancias profesionales, participación en proyectos de innovación o en emprendimientos e itinerarios formativos a la carta.

También es importante resaltar que la pandemia de Covid-19 está suponiendo un antes y un después en diversos aspectos de la vida como el trabajo, la movilidad o el ocio, entre otros. La educación no ha sido una excepción en esta disrupción, especialmente porque el sector ha encontrado en lo digital una solución para sortear las restricciones asociadas al coronavirus y una alternativa válida para continuar educando a alumnos y formando a adultos. Por ello, es fundamental **mejorar la digitalización del sistema educativo español** con el objetivo de que esté adecuadamente preparado para la educación a distancia

En general, la educación primaria y secundaria, así como la formación profesional reglada, son los niveles educativos menos preparados digitalmente -en medios y en capital humano-, por lo cual han tenido más dificultades que otros para adaptarse al cambio y aprovechar la potencialidad de las nuevas herramientas tecnológicas. Se debe reconocer, sin embargo, que en medio de estas dificultades tanto los Centros de Educación Infantil y Primaria (CEIPs) como los Institutos de Educación Secundaria (IESs) han dado pasos de gigante para mejorar sus condiciones.

Por otra parte, las instituciones educativas que mejor se han adaptado a los cambios digitales impulsados por la pandemia son las universidades y las entidades de formación profesional para el empleo, dado que, en menor o mayor medida, han ofrecido desde hace años distintos programas formativos online o mixtos y utilizado tecnologías y recursos didácticos digitales para apoyar los procesos de enseñanza presencial. Una de las adaptaciones más relevantes en estas instituciones ha sido la transformación de la “típica” clase magistral en la denominada “aula virtual”⁸⁰, dado que este gran avance para la educación/formación en línea reduce costos, optimiza el tiempo y minimiza la necesidad de movilizarse.

80 Modalidad formativa en la que un profesor/formador, imparte la clase en directo a través de una plataforma de videollamada -Zoom, Google, Meet, Teams, Webex, etc.- a la que se conectan los alumnos, pudiendo interactuar con él a través del chat o del micrófono como si estuvieran en el aula física.

A pesar del evidente despegue vivido por la formación online⁸¹, son varios los retos que se deben enfrentar para garantizar su calidad e impacto. Como lo han señalado numerosos expertos, gran parte de los cursos ofrecidos en teleformación adolecen de una experiencia individualizada para el alumno y pueden promover la soledad, la ausencia de relaciones personales o una baja motivación de docentes y discentes. Además, en algunos casos la tecnología se convierte en un fin y no en un medio para aprender, reemplazando él énfasis en la pedagogía como elemento esencial para lograr un aprendizaje óptimo. La disciplina y constancia o los problemas relacionados con la evaluación también suponen un debe en este tipo de formación.

81 Son muchas las entidades de formación que llevan años ofreciendo cursos en teleformación y apostando por las nuevas tecnologías aplicadas al aprendizaje en línea como la Realidad Aumentada y Virtual -AR, VR-, simuladores de consola, juegos serios, recorridos virtuales 360º, etc.. Muchos de estos proyectos han sido financiados por el programa europeo ERASMUS+, que ha permitido la puesta en marcha de proyectos de innovación, cuya ejecución ha generado infinidad de herramientas y recursos digitales para la formación profesional destinados a distintos sectores de actividad, como puede consultarse en: <https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/projects/>

También cabe destacar una iniciativa impulsada por la Fundación Estatal de Formación para el Empleo que, junto con grandes empresas, tratan de dar respuesta a las nuevas necesidades derivadas del cambio tecnológico, digital y productivo, a través de un espacio denominado DIGITALÍZATE que ofrece cursos de formación y recursos formativos gratuitos en competencias digitales: <https://www.fundae.es/digitalizate>

Más que con el tipo de institución educativa, la educación inclusiva tiene que ver con la calidad de la experiencia; con la forma de apoyar el aprendizaje y los logros; con la posibilidad de que participen en la vida de la institución.

4.5. Cómo avanzar

Para luchar contra la crítica desigualdad que se ha incrementado como efecto de la pandemia, es necesaria una educación pública de calidad inclusiva y equitativa. La Unesco entiende la inclusión como:

“El proceso de identificar y responder a la diversidad de las necesidades de todos los estudiantes, a través de la mayor participación en el aprendizaje, las culturas y las comunidades, y reduciendo la exclusión en la educación. Involucra cambios y modificaciones en contenidos, aproximaciones, estructuras y estrategias, con una visión común que incluye a todos los niño/as del rango de edad apropiado y la convicción de que es la responsabilidad del sistema regular, educar a todos los niño/as”.

Se basa en el principio de que cada persona tiene características, intereses, capacidades y necesidades de aprendizaje distintos y deben ser los sistemas educativos los que se diseñen teniendo en cuenta la amplia diversidad de dichas características y necesidades. Se ocupa de aportar respuestas pertinentes a toda la gama de necesidades educativas en contextos pedagógicos escolares y extraescolares.

La educación inclusiva significa que las personas, con y sin discapacidad, con y sin dificultades socioeconómicas, aprenden juntas en las diversas instituciones educativas. Más que el tipo de institución educativa, tiene que ver con la calidad de la experiencia; con la forma de apoyar el aprendizaje y los logros; con la posibilidad de que participen en la vida de la institución.

Lejos de ser un tema marginal sobre cómo se puede integrar a algunos estudiantes en la corriente educativa principal, es un método en el cual se reflexiona sobre cómo transformar los sistemas educativos a fin de que respondan a la diversidad de los estudiantes. *Dado que la educación es un derecho, no un privilegio*, la educación inclusiva es una aproximación estratégica diseñada para facilitar el aprendizaje exitoso para todos los niño/as y jóvenes.

Hace referencia a metas comunes para disminuir y superar todo tipo de exclusión desde una perspectiva del derecho humano a una educación; tiene que ver con acceso, participación y aprendizaje exitoso en una educación de calidad para todos. *Parte de la defensa de igualdad de oportunidades para todos los niño/as*, tiene que ver con remover todas las barreras para el aprendizaje, y facilitar la participación de todos los estudiantes vulnerables a la exclusión y la marginalización. Significa que todos los estudiantes reciben los soportes que requieren para tener la oportunidad de participar como miembros de una clase o aula regular con pares de su misma edad y de contribuir a sus colegios del vecindario.

Reflexión, coherencia, actuaciones estructurales y planificación son los elementos de un Plan que permita hacer de escuela un espacio donde todos y cada uno de los alumnos y alumnas alcancen sus metas más elevadas.

Inclusión significa posibilitar a todos los estudiantes a participar de lleno en la vida y el trabajo dentro de las comunidades, sin importar sus necesidades. Es el proceso de mayor participación de los estudiantes en el colegio y la reducción de la exclusión de las culturas, el currículo y la comunidad de los colegios españoles. La inclusión se ve más como un enfoque de la educación que como un conjunto de técnicas educativas.

Plan Marco para el desarrollo de una escuela inclusiva

La inclusión hace referencia al modo en cual la sociedad debe responder a la diversidad en todas sus expresiones. Parte de un paradigma ético de justicia social; supone la superación de toda forma de discriminación y exclusión; y gira en torno al principio de igualdad de derechos y a la consiguiente obligación social de que estos derechos se materialicen para todas las personas.

La diversidad, por su parte, ha de entenderse como un factor de enriquecimiento social y personal inherente a una sociedad en constante cambio, que colabora en hacer frente a los retos que éste exige. La escuela, como parte de esa sociedad y siendo un elemento de gran importancia en su configuración y desarrollo, debe colaborar en la integración de los principios inclusivos en todos sus ámbitos y, de manera especial, en sus contextos formativos y de convivencia. Así, la idea de que en cualquier grupo humano la diversidad es la norma y no la excepción, debe ser compartida por todos los profesionales y demás integrantes de la comunidad escolar.

La escuela inclusiva, es aquella que asume la diversidad como base de su actuación y garantiza que todos y todas, niñas, niños y jóvenes tengan acceso a una educación de calidad con igualdad de oportunidades, justa y equitativa. El objetivo de esa escuela es el éxito escolar de todo el alumnado, ya que la verdadera excelencia se logra cuando la totalidad alcanza el máximo desarrollo de sus capacidades personales. Reflexión, coherencia, actuaciones estructurales y planificación son los elementos de un Plan que permita hacer de escuela un espacio donde todos y cada uno de los alumnos y alumnas alcancen sus metas más elevadas.

Sin embargo, la inclusión no es un concepto unívoco, sino que admite matizaciones relacionadas con el grado de "radicalidad" de las propuestas concretas y la posibilidad de que los cambios a realizar en la educación afecten globalmente a todo el sistema. Esta realidad permite considerar la inclusión como un camino que tiene como destino final el aprendizaje, la participación y el logro académico de todo el alumnado, pero en el que puedan existir etapas intermedias en las que se ofrezcan diferentes respuestas a los dilemas derivados de su desarrollo práctico. Por ejemplo, ¿cómo hacer compatibles en un mismo espacio, capacidades, culturas y competencias diversas?

En el marco de la escuela inclusiva no se habla de necesidades educativas especiales, sino de barreras para el aprendizaje y la participación. Ello sitúa en el contexto escolar,

Lo que habría que cambiar para lograr una escuela inclusiva es cómo y en qué condiciones se enseña para que todos y cada uno de los alumnos y alumnas alcancen el mayor desarrollo de sus capacidades personales.

no en las condiciones personales, la clave y razón de la respuesta educativa para todo el alumnado. Lo que habría que cambiar, entonces, es cómo y en qué condiciones se enseña para que todos y cada uno de los alumnos y alumnas alcancen el mayor desarrollo de sus capacidades personales.

Parece claro, por tanto, que la escuela inclusiva implica un cambio de paradigma que pretende superar el que ha guiado las actuaciones educativas de los últimos años. Sin embargo, aún no resulta muy claro, la percepción de que el desarrollo de una escuela inclusiva requiere a su vez procesos de transición, de reflexión compartida, para que, en ningún caso, las medidas adoptadas obliguen a elegir entre aprendizaje o participación óptimos para todo el alumnado. Esto significa, en la práctica, tratar de asegurar la máxima inclusión posible en todas las prácticas educativas.

En el ámbito de esos procesos de transición es donde se puede situar el concepto de Necesidades Específicas de Apoyo Educativo –NEAE– el cual introduce la idea de “especificidad” como elemento diferencial del tipo de apoyo. Sin embargo, en la práctica, la mayoría de las actuaciones “específicas” se concretan únicamente en la intensidad de los apoyos, no en una mayor especificidad de los mismos. Esta realidad, no exclusiva del sistema educativo español, debe conducir a una confrontación sistemática entre prácticas educativas y las necesidades que pretenden satisfacer.

Finalmente, hablar del objetivo de lograr un modelo inclusivo de escuela, razón de este Plan Marco, supone considerar que todas las iniciativas den respuesta a la diversidad actuales y futuras deben responder a los principios que informan ese modelo. Por tanto, el Plan Marco, debe ofrecer coherencia y cobertura a todas las actuaciones que en forma de planes, programas o proyectos pretendan responder a las necesidades específicas de todo el alumnado y que faciliten su desarrollo integral y su éxito escolar.

Características de una escuela inclusiva y políticas en los centros educativos

La escuela inclusiva es aquella que garantiza que todos los niños, niñas y jóvenes tengan acceso a una educación de calidad con igualdad de oportunidades. Su objetivo es que todo el alumnado desarrolle al máximo sus capacidades y potencialidades para que puedan hacerse competentes en la construcción de su proyecto personal y profesional. Para ello, debe asegurar no solamente el acceso, sino también la permanencia de todos los alumnos y alumnas.

La inclusión educativa supone, entonces, garantizar el derecho a la educación de todo el alumnado e implica la superación de toda forma de discriminación y exclusión educativa. Y, en este marco, la inclusión es un indicador de calidad porque supone garantizar el derecho a la educación de todas las personas.

La inclusión es un indicador de calidad porque supone garantizar el derecho a la educación de todas las personas.

La educación inclusiva supone una actitud y un compromiso con una educación de calidad, equitativa y justa para todo el alumnado. Es proceso que nunca se da por concluido.

Avanzar en esta dirección supone reducir las barreras de distinta índole que impiden o dificultan el acceso, la participación y el aprendizaje, con especial atención en los alumnos y alumnas más vulnerables o desfavorecidos, quienes están más expuestos a situaciones de exclusión y más necesitados de una educación de calidad.

Así pues, una escuela inclusiva supone:

- ➔ Disponer de un proyecto educativo que abarque las culturas, las políticas y las prácticas del centro educativo con el fin de atender a la diversidad de todo el alumnado. También de un plan estratégico de atención a la diversidad que responda a las necesidades socioeducativas de cada persona. Esto con el compromiso de implementar las medidas personalizadas necesarias para asegurar al máximo el desarrollo de sus potencialidades.
- ➔ Construir una comunidad escolar acogedora, colaboradora y estimulante en la que cada persona sea valorada en todas sus capacidades y potencialidades como fundamento primordial para el éxito escolar. También valorar la diversidad en el alumnado como una riqueza para apoyar el aprendizaje de todas las personas.
- ➔ Comprometerse en la superación de las barreras para el acceso, la participación y el aprendizaje de todo el alumnado y poner todos los esfuerzos en superar las limitaciones del centro a la hora de atender a la diversidad. Esto implica intervenir en aspectos esenciales del sistema escolar ordinario, en cuanto a lo curricular, metodológico y organizativo.
- ➔ Potenciar el aprendizaje y la participación de todos los alumnos y alumnas, en especial de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad y, por lo tanto, en riesgo de ser excluidos.
- ➔ Disponer de planes de mejora tanto para la institución escolar, como para el personal docente y el alumnado que permitan avanzar en esta línea de inclusión. Ello requiere que el profesorado, los otros profesionales y las familias hagan suyo el reto por una educación inclusiva y se sientan protagonistas de este cambio profundo en la respuesta educativa a la diversidad. Los profesionales habrán de movilizar estrategias que favorezcan su desarrollo y capacitación profesional, y el establecimiento de estructuras de coordinación y colaboración entre todos ellos.
- ➔ Organizar y recibir los apoyos dentro del aula, para responder a las necesidades individuales de cada uno y de todo el alumnado. Para ello, es fundamental incidir conjuntamente en la valoración temprana de las necesidades de los niños y niñas y en su intervención.
- ➔ Establecer el refuerzo mutuo entre los centros escolares y sus comunidades, considerando que el proyecto se enmarca en la construcción global de una sociedad inclusiva.
- ➔ La educación inclusiva supone una actitud y un compromiso con una educación de calidad, equitativa y justa para todo el alumnado. Se centra en participación real y el logro de resultados valorados; implica combatir cualquier forma de exclusión; y es proceso que nunca se da por concluido.

Es importante identificar las barreras al aprendizaje y analizar las prácticas del profesorado y del resto de las personas que conviven y participan en la vida del centro escolar.

Por su parte, la elaboración de políticas inclusivas en los centros educativos se apoya en el desarrollo de una escuela para todos y todas, que organice de manera adecuada sus recursos para garantizar la atención a la diversidad. La puesta en marcha de estas políticas mejora el aprendizaje y la participación de manera que aumenta la capacidad del centro escolar para facilitar avances sustanciales de todo el alumnado, en especial de aquel que se encuentra con mayores dificultades.

Contar con políticas inclusivas en los centros escolares supone:

- ➔ Dar acogida a todos los miembros de la comunidad educativa y fomentar su participación.
- ➔ Adecuar el marco legal y normativo, teniendo en cuenta la situación legislativa vigente y la realidad diferencial de los centros educativos.
- ➔ Avanzar en el desarrollo de la accesibilidad para todo el alumnado, articulando medidas para eliminar aquellas barreras que puedan presentarse en los diferentes ámbitos de desarrollo de la persona y que dificulten la igualdad de oportunidades.
- ➔ Impregnar con un enfoque inclusivo los ámbitos prioritarios definidos por los departamentos de educación y las universidades en todos los niveles del sistema.
- ➔ Identificar las barreras al aprendizaje y analizar las prácticas del profesorado y del resto de las personas que conviven y participan en la vida del centro escolar.
- ➔ Facilitar el tránsito entre las distintas etapas educativas, especialmente entre primaria y secundaria obligatoria, con el fin de evitar rupturas y fragmentaciones, compartir criterios y condiciones, y acercar las culturas profesionales entre las dos etapas.
- ➔ Elaborar proyectos curriculares del centro escolar con enfoque por competencias. Las competencias básicas orientan la selección de contenidos hacia los aprendizajes útiles para la vida, lo cual supone un nuevo valor para la escuela.
- ➔ Vincular la atención a la diversidad con las medidas de desarrollo curricular y el apoyo pedagógico.
- ➔ Impulsar la estabilidad de los equipos docentes.
- ➔ El profesorado, junto con las familias, moviliza los recursos del centro educativo y las comunidades para potenciar el aprendizaje activo de todo el alumnado.

El abordaje intercultural en el marco de la educación inclusiva

Toda sociedad posee unas características propias, producto de la confluencia de elementos históricos y coyunturales, desde las cuales es posible comprender los fenómenos que viven y sus consecuencias. Hoy en día, la diversidad es una de estas características, sin cuya consideración no sería posible fortalecer la convivencia ni las bases de la educación intercultural.

El abordaje intercultural de la educación supone una mirada y una práctica que han de responder no solamente al reto de la gestión de la diversidad, sino también al de la desigualdad educativa.

Si bien desde los años 70 as instituciones europeas han propuesto estrategias educativas multiculturales, dirigidas especialmente a hijos de familias migrantes, en cierta medida los soportes de la educación intercultural comienzan a definirse como respuesta a los retos de la educación del siglo XXI. Así los expone en 1996 en el Informe Delors⁸²: “Pero, ¿cómo aprender a vivir juntos en la «aldea planetaria» si no podemos vivir en las comunidades a las que pertenecemos por naturaleza: la nación, la región, la ciudad, el pueblo, la vecindad?”. En este documento se pronosticarían las tensiones que constituirían la problemática general del nuevo siglo, apuntando a los cuatro pilares en que debería basarse la educación, entre ellos: “Aprender a vivir juntos, desarrollando la comprensión del otro y la percepción de las formas de interdependencia – realizar proyectos comunes y prepararse para tratar los conflictos-, respetando los valores de pluralismo, comprensión mutua y paz.”

Es en la década de los años 90 cuando se desarrolla más ampliamente la educación intercultural en España, reconociendo la necesidad de gestionar la diversidad asociada al aumento de la inmigración. En 1996, el Ministerio de Educación publicó “La Diversidad Cultural en la Práctica Educativa. Materiales para la formación del profesorado en Educación Intercultural” avanzando en el tema, en consonancia con la reforma educativa del momento. Desde entonces, se elaborando variados recursos teóricos, didácticos, pedagógicos, metodológicos y de difusión. Además, en alguna medida, la educación intercultural ha tenido eco en las distintas legislaciones educativas.

No es la intención hacer aquí un recorrido por los distintos debates que han marcado el desarrollo de la educación intercultural, pero sí mencionar las principales temáticas que han surgido del constante diálogo, de la práctica y de la respuesta educativa, a veces poniendo de manifiesto enfoques contradictorios y aportando matices al debate. Se trata, fundamentalmente, de diversidad, multiculturalidad, inclusión, asimilación, diálogo intercultural, conflicto, discriminación, convivencia, mezcla, producción cultural, segregación, estereotipos, déficit y educación diferenciada, entre otras que han formado el sustrato fértil en el cual germinó la educación intercultural.

El abordaje intercultural de la educación supone una mirada y una práctica que han de responder no solamente al reto de la gestión de la diversidad, sino también al de la desigualdad educativa que, en muchas ocasiones, está asociada a esa diversidad y al papel que juega la escuela. Por ello, es importante partir de un enfoque global, como defiende Carmen Osuna⁸³:

82 La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión internacional sobre la educación para el siglo XXI., 1996.

83 Osuna Nevado, Carmen (2012) En torno a la educación intercultural. Una revisión crítica. Revista de Educación n°358 ppm 38-59.

En la escuela, como espacio donde se convive desde la diferencia, la diversidad cultural debe verse como una oportunidad de enriquecimiento basado en la relación, el diálogo y la interacción educativa.

“Un enfoque intercultural en educación, que se basa en las conocidas ideas de «deseñalización cultural» y «educación antirracista», y en el que la educación intercultural debe entenderse como un enfoque holístico, de manera que «intercultural» no sea un adjetivo, sino un «todo» que debería permear toda práctica y sistema educativo independientemente de su contexto geográfico.”

Además, se entiende que la educación intercultural es uno de los mejores caminos para conseguir la inclusión educativa, como explica María José Arroyo González⁸⁴. El reconocimiento, aceptación y valoración de la diversidad; el análisis crítico de la desigualdad de partida; la lucha contra el racismo o la xenofobia; la convivencia positiva; las altas expectativas hacia el alumnado y su aceptación incondicional; las metodologías cooperativas o la interacción con la comunidad, entre otras, son principios en los que se fundamenta la educación intercultural y que favorecen una educación inclusiva.

Otro aspecto importante está relacionado con uno de los factores de exclusión del alumnado inmigrante o de familias de origen extranjero: el rechazo a la diferencia, con las consiguientes formas de racismo y xenofobia. En ese sentido, es interesante la iniciativa del “Proyecto FRIDA: Prevención y detección del racismo, la xenofobia e intolerancia en las aulas”, coordinado por el Observatorio contra el Racismo y la Xenofobia (**OBERAXE**), en colaboración con el Ministerio de Educación, el cual, en 2012, proporciona un manual de apoyo para los centros educativos para prevenir el racismo y la xenofobia, así como por la revisión del currículo desde una perspectiva intercultural. Este proyecto sigue constituyendo un espacio de formación, difusión y encuentro en materia de convivencia intercultural y prevención del racismo y la xenofobia en los centros educativos⁸⁵.

En la escuela, como espacio donde se convive desde la diferencia, la diversidad cultural debe verse como una oportunidad de enriquecimiento basado en la relación, el diálogo y la interacción educativa, superando tanto prácticas homogeneizadoras y asimiladoras, como planteamientos multiculturales basados en ideas esencialistas de cultura que conllevan aislamiento y segregación.

Los marcos internacionales más recientes en materia educativa también aluden a la educación intercultural, entre ellos el Marco de Acción de Educación 2030, que señala la educación para la paz y los derechos humanos, la **educación intercultural** y la educación para el entendimiento internacional como componentes importantes para el desarrollo

84 Arroyo González, María José. (2013). La Educación Intercultural: un camino hacia la inclusión educativa. *Revista de Educación Inclusiva*. Vol.6 (2) pp. 144-159

85 Otra de las iniciativas que permite un acercamiento actualizado a la educación intercultural es el Proyecto Aula Intercultural de Sensibilización en el Ámbito Educativo de UGT, la cual incluye una oferta actualizada de formación al profesorado, materiales didácticos, informes y diseños de investigación, talleres con el alumnado, campañas de sensibilización y publicaciones, entre otros recursos. <https://aulainter-cultural.org/> Asimismo, la propuesta de Ley de Educación -LOMLOE- incorpora en su preámbulo la educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía mundial

Es urgente la reforma del sistema educativo español para acabar la segregación escolar excluyente, haciendo realidad LA ESCUELA INCLUSIVA.

sostenible y la ciudadanía mundial⁸⁶. Asimismo, el marco de competencias desarrollado por el Consejo de Europa en 2018, hace especial énfasis en dos de éstas:

- ➔ **Las competencias ciudadanas**, fundamentadas en el respeto de los derechos humanos como base de la democracia. Esto incluye, según el marco europeo, “el apoyo a la diversidad social y cultural, la igualdad de género y la cohesión social, estilos de vida sostenibles, fomento de la cultura de la paz y la no violencia, o el interés por la comunicación intercultural tanto para superar los prejuicios como para comprometerse cuando sea necesario y garantizar la equidad y la justicia social.”
- ➔ **Las competencias en conciencia y expresiones, las cuales** implican comprender y respetar la forma en que las ideas y significados se expresan de forma creativa y se comunican en las distintas culturas, a través de diversas manifestaciones.

Con ello, el desarrollo curricular basado en competencias, como se señala en el Proyecto de Ley Educativa (LOMLOE) condicionará el desarrollo normativo futuro, el cual deberá favorecer que la educación intercultural se integre de forma más normalizada en la práctica educativa ordinaria.

Oportunidades y dificultades para consolidar una escuela inclusiva en el sistema educativo español

Las oportunidades son aquellas situaciones del entorno que, debidamente potenciadas, facilitan el avance hacia una escuela inclusiva. Entre ellas destacamos las siguientes:

- ➔ La comprensión por parte de la escuela de que la diversidad no se reduce a necesidades educativas especiales y el discurso social sobre la necesidad del trabajo en red y la colaboración interinstitucional. Asimismo, la existencia de mayor conciencia social sobre la necesidad de normativas en materia de igualdad e inclusión.
- ➔ La apuesta de la administración educativa por el modelo de escuela inclusiva, así como la elaboración de planes de mejora por parte de los centros educativos.

⁸⁶ La UNESCO, señala que la ECM tiene por finalidad dotar a los educandos de las siguientes competencias centrales: a) un conocimiento a fondo de cuestiones mundiales y valores universales como la justicia, la igualdad, la dignidad y el respeto; b) habilidades cognitivas para un pensamiento crítico, sistémico y creativo, lo que comprende aplicar un enfoque de perspectivas múltiples que aborde diferentes dimensiones, perspectivas y ángulos de las problemáticas; c) habilidades no cognitivas, incluidas aptitudes sociales como la empatía y la resolución de conflictos, y habilidades de comunicación y la aptitud para establecer redes e interactuar con personas de distintas extracciones, orígenes, culturas y posturas; y d) capacidades de comportamiento para actuar de forma colaborativa y responsable, y perseguir el bien colectivo. Ver: Unesco (2013). Documento final de la consulta técnica sobre educación para la ciudadanía mundial – Educación para la ciudadanía mundial: una perspectiva emergente.

- El enfoque competencial del currículo que permite aproximaciones al éxito escolar para todas las personas, abordando la intervención desde un punto de vista inclusivo. Igualmente, la explicitación en el currículo de la obligatoriedad de desarrollar la competencia social y ciudadana.
- La existencia de recursos humanos adicionales en la escuela que permiten flexibilizar la organización y articular la intervención de forma más flexible y eficiente.
- La colaboración del movimiento asociativo, así como el reconocimiento de entidades y asociaciones con trayectoria en su sector como fuente de colaboración y desarrollo de un trabajo en equipo.
- La existencia de modelos inclusivos que pueden ser referentes para los centros que se deciden a iniciar un camino de éxito escolar para todos y todas.
- La existencia de un proyecto comunitario en Europa cuyo objeto es el desarrollo de indicadores sobre educación inclusiva.
- El desarrollo de experiencias de coordinación intersectorial en el ámbito comunitario, así como de planes de entorno interculturales en algunos municipios; por ejemplo, los enfoques inclusivos en las convocatorias ligadas a la atención a la diversidad realizadas por los departamentos de educación.
- La colaboración con la universidad, que desde su ámbito de investigación puede aportar claves de intervención a los profesionales de la educación.
- Las posibilidades que ofrece la nueva aplicación informática para producir estadísticas reales sobre los colectivos con necesidades específicas de apoyo educativo, permitiendo conocer prevalencias y detecciones realizadas para hacer propuestas de mejora y de asignación de recursos.

En cuanto a las situaciones del entorno que dificultan el desarrollo de una escuela inclusiva de calidad, resaltamos las siguientes:

- Autocomplacencia del sistema, el cual considera lo realizado como suficiente y no presta atención a las necesidades sociales y educativas emergentes.
- Riesgo de dejar exclusivamente en manos de especialistas la atención a los colectivos más propensos a la exclusión social.
- Bajas expectativas del profesorado sobre las posibilidades académicas del alumnado con dificultades, con discapacidad, inmigrante de terceros países no comunitarios y perteneciente a minorías étnicas, así como desatención del apoyo que pueden brindar a las familias.
- Bajas expectativas de algunas familias respecto a las posibilidades educativas de sus hijos e hijas.
- Ausencia de entornos donde alumnos y alumnas puedan realizar aprendizajes académicos fuera de la escuela (actividades extraescolares).
- Confundir la integración con la asimilación de otras culturas.

- ➔ Existencia de desigualdades de género que, en muchos casos, pueden aumentar el fracaso escolar, especialmente entre escolares de medio desfavorecidos.
- ➔ Reducir la comunicación familia-escuela a un mero intercambio de información y no como un medio para colaborar, decidir sobre temas importantes e influyentes.
- ➔ Creciente presencia de actitudes que, ante el riesgo de perder el nivel de bienestar obtenido o el nivel académico óptimo para sus hijos, perciben como amenaza la existencia de alumnado diverso en las aulas.
- ➔ Existencia de un mercado laboral en el que la inserción en condiciones dignas se hace cada día más difícil y propicia actitudes individualistas y competitivas.
- ➔ Planteamientos segregadores para favorecer “la excelencia” y conseguir buenas puntuaciones en las evaluaciones nacionales e internacionales de los centros educativos.
- ➔ Falta de aceptación por parte de algunas familias de las propuestas realizadas por los profesionales del sistema educativo y colaboradores.
- ➔ Y una escasa cultura del profesorado sobre el trabajo colaborativo en equipo.

Finalmente, señalamos que es urgente la reforma del sistema educativo español para acabar la segregación escolar excluyente, haciendo realidad LA ESCUELA INCLUSIVA.



Cofinanciado por
la Unión Europea