

DE LA EMERGENCIA A LA INCLUSIÓN SOCIAL Y LABORAL: DERECHOS HUMANOS Y PERSONAS REFUGIADAS

220

Carlos Peláez Paz, *Universidad Complutense de Madrid*

Resumen

Entre los retos actuales se encuentra la construcción de procesos de acogida e inclusión de las personas refugiadas en nuestras sociedades y la defensa del derecho de asilo. El crecimiento de la conflictividad mundial y del número de países implicados en guerras están detrás de esta realidad: la mayor crisis de refugiados desde la Segunda Guerra Mundial. Se presenta una aproximación al concepto de refugiado, sus perfiles y el derecho de asilo, así como a las políticas públicas dirigidas a su acogida e integración en España. El trabajo de integración sociolaboral se convierte en uno de los objetivos que permita el desarrollo de una vida digna. Dos objetivos son básicos: la empleabilidad de las personas atendidas, pero también la transformación de los contextos laborales y las relaciones establecidas en el mercado de trabajo. Finalmente se concluye con una reflexión sobre las lógicas subyacentes en la actuación social que se mueve entre lógicas de justicia y lógicas de piedad como marco de fundamentación de la orientación de la acción socioeducativa.

Palabras clave: refugiados, derecho de asilo, inserción laboral, discriminación, inclusión social, migraciones forzadas.

Fecha de recepción: 15/06/2016

Fecha de aceptación: 29/06/2016



Introducción.

Las imágenes de personas cruzando el Mediterráneo huyendo de la guerra y la violencia y el sufrimiento que les ha acompañado, han entrado en nuestras casas removiendo nuestras emociones y, esperemos, nuestras conciencias. Los acontecimientos de finales del verano de 2015 llevaron a los medios de comunicación una realidad invisibilizada y olvidada. Las barreras y la impermeabilización de las fronteras europeas y el recrudecimiento de las guerras han provocado el hacinamiento en barcos, la acción de las mafias, el tráfico de personas el naufragio y la muerte de miles de personas en el Mediterráneo y la aglomeración de cientos de miles de personas en nuestras fronteras.

Durante los últimos años se ha ido larvando una crisis anunciada entre la indiferencia a lo que ocurría en Oriente Próximo, África y el Mediterráneo, la resonancia de los discursos favorables al cierre de fronteras y el desinterés por los refugiados, que ya tocaban a nuestras puertas hace tiempo. Esta crisis nos ha explotado hace meses, después de incubarse en medio de la indiferencia generalizada como final de un proceso al que los gobiernos, las administraciones y la sociedad en general no han prestado atención. La situación actual identificada como crisis de los refugiados, es en realidad la crisis de las fronteras de la Europa Fortaleza.

La decepcionante y timorata¹ actuación de la Unión Europea ha amplificado el problema e impulsado la movilización social en busca de soluciones humanitarias y de solidaridad bajo el lema “Welcome Refugees”. También ha provocado la visibilización de actores sociales defensores del derecho de asilo, los cuales han recordado la necesidad del respeto de los derechos humanos y el cumplimiento de las obligaciones internacionales.

No olvidemos que la base filosófica y legal de los derechos humanos es el respeto de la dignidad humana. Tampoco olvidemos que los derechos humanos son indivisibles, es decir, el derecho de asilo está unido indisolublemente al derecho al trabajo, la salud o la educación. En este marco, las políticas de acogida deben respetar tanto el derecho al reconocimiento legal personal de protección internacional como los derechos económicos, sociales y culturales. Todo ello implica asumir que junto a las iniciativas personales y colectivas de solidaridad debe desplegarse un conjunto de políticas sociales dirigidas a la integración social, la

1 En una palabra se resume la política de la UE frente a la llamada crisis de refugiados. Según la RAE timorata significa tímida, encogida, indecisa, que se escandaliza con exageración. Se refiere también al miedo ante las situaciones nuevas, actitud que caracteriza a nuestras sociedades, que no está sabiendo dar respuesta a los flujos migratorios en un mundo global ni a la diversidad de su población.



educación, la participación, la sanidad o, lo que nos interesa en este artículo, a la inserción laboral.

Pretendemos dar respuesta a varias preguntas que nos martillean estos días: quién es un refugiado, qué es preciso conocer acerca de la protección internacional a las personas que huyen de un conflicto y los distintos perfiles que genera; cómo es el modelo de atención español a refugiados, incluida su inserción laboral. También queremos concluir con una reflexión sobre las lógicas que subyacen a la atención social y educativa en que se cruzan herencias como el asistencialismo, el voluntarismo, la lógica emancipadora o la justicia social.

222

El crecimiento de la conflictividad mundial.

Durante estos meses, el imaginario colectivo relacionado con el asilo y refugio se ha construido en torno a los refugiados sirios que cruzan el Mediterráneo. Sin embargo, si analizamos la situación, la realidad está alejada de esta representación. En primer lugar, es cierto que el mayor número de llegadas corresponde a personas que huyen de la guerra en Siria y recalcan en Grecia. Sin embargo, muchos proceden de los conflictos de Afganistán, Eritrea, Irak o de otros menos reconocidos como Somalia, Yemen, Sudán del Sur, Mali, tanto en la ruta griega como en otras rutas de entrada a Europa.

Esta situación no es un fenómeno coyuntural o casual, sino que responde a un fenómeno global. A escala mundial existe una tendencia al aumento de la conflictividad y a un crecimiento cada vez más importante de los desplazamientos forzados. En los últimos cinco años, al menos 15 nuevos conflictos² han aparecido o se han reanudado uniéndose a los ya existentes, lo que ha forzado a millones de personas a huir. No hablamos, por tanto, sólo de sirios. Tampoco sólo de los que están en Grecia. Nuestros grandes olvidados son los 147.780 solicitantes de asilo que llegaron a España a lo largo de 2015, en un aumento especialmente significativo frente a los 5.952 de 2014 (Datos de Eurostat).

Actualmente, según ACNUR, 60 millones de personas han huido de sus hogares por la guerra y la persecución, mientras que en 2013 eran “sólo” 51 millones. Hasta 14 millones son nuevos desplazados y refugiados. Existen personas refugiadas que necesitan protección porque existen conflictos con causas concretas y perseguidores.

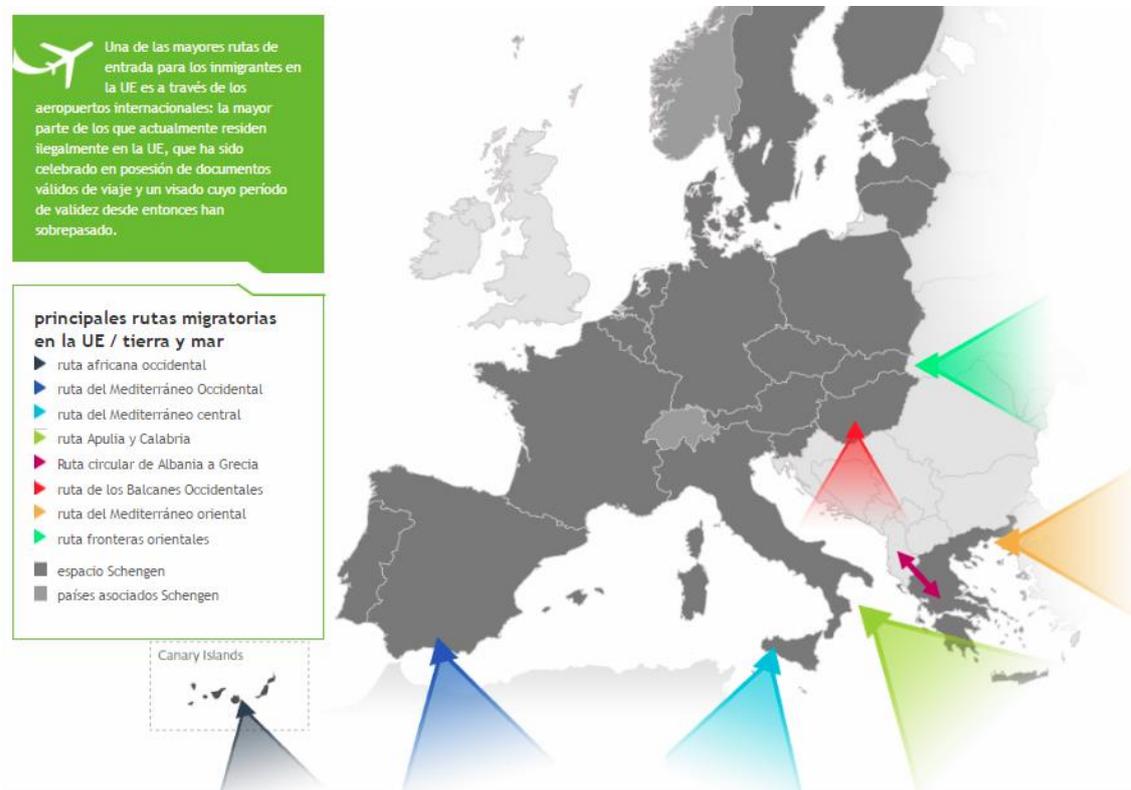
2 De los 15 conflictos, ocho en África: Costa de Marfil, República Centroafricana, Libia, Mali, Nordeste de Nigeria, República Democrática del Congo, Sudán del Sur y Burundi. Tres en Oriente Medio (Siria, Irán y Yemen), uno en Europa (Ucrania) y tres en Asia (Kirguizistán, Myanmar y Pakistán).



Del mismo modo se han ampliado y modificado las rutas de huida y traslado. Existen hasta cinco rutas principales de llegada a Europa:

- Dos que llegan a España que han ido disminuyendo en el número de entradas hasta convertirse en poco significativas: la del Oeste de África, con salida de Senegal y Mauritania y llegada a Canarias y la del Mediterráneo Occidental que acaba en Melilla y Ceuta por Marruecos.
- La italiana, llamada del Mediterráneo Central, con llegada a la isla de Lampedusa, Apulia y Calabria, con partidas desde Libia y Argelia, muy utilizada previamente a la crisis en la frontera griega y que está reactivándose con el cierre griego.
- Una cuarta, la griega del Mediterráneo Oriental, con llegada a múltiples islas cuyo origen es Turquía.
- Finalmente, la de Centroeuropa, que rodea las barreras que van creándose a lo largo de la frontera oriental de la Unión Europea y se va ampliando con llegadas cada vez más al norte de la Unión. En ella pueden diferenciarse la llamada de los Balcanes Oeste y la de las Fronteras Orientales.

Ilustración 1. *Mapa de rutas de entrada a la Unión Europea (Fuente: Frontex). Extraído de <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>*



RES, Revista de Educación Social es una publicación digital editada por el Consejo General de Colegios Oficiales de Educadoras y Educadores Sociales (CGCEES) y forma parte del proyecto EDUSO, integrada en el Portal de la Educación Social <http://www.eduso.net/res>. Correo electrónico: res@eduso.net. ISSN: 1698-9097.



Se permiten la reproducción, distribución y la comunicación pública, siempre que se cite el título, el autor y el editor; y que no se haga con fines comerciales.

Todas estas rutas son dinámicas y están en continuo cambio, de modo que según se cierra una, se abre o intensifica a continuación el flujo de otra u otras. Las nuevas rutas son, normalmente, más peligrosas y con mayor riesgo para la vida e integridad de quienes se ven forzadas a utilizarlas. Además, la política de fronteras europea acaba facilitando que la única forma de acceso sea a expensas de las mafias de tráfico de personas. La primera urgencia, previa a las políticas sociales, es la de abrir canales y vías seguras y legales para la llegada a Europa, transformando una política de cierre de fronteras que se ha demostrado fracasada.

Las personas refugiadas.

Lo característico de las personas refugiadas es que salen de su país contra su voluntad, viéndose obligadas a huir, en busca de protección internacional en un país seguro. Han sido perseguidos por diferentes motivos y tienen que pedir protección (asilo) en un país que garantice su seguridad. En la Guerra de Argelia se comenzó a decir que un refugiado era quien tenía que elegir entre un ataúd y una maleta.

No toda persona que llega a nuestras fronteras con nacionalidad de un país en conflicto se considera refugiada. De acuerdo con la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, un refugiado es una persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de **raza (etnia)³, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas**, se encuentre fuera del país de su nacionalidad (o que no posea ninguna) y, a causa de dichos temores, no pueda o no quiera acogerse a la protección de su país.

A esta definición se han ido uniendo otras causas reconocidas de persecución por la aparición de nuevos fenómenos de persecución: sirvan como ejemplo las persecuciones motivadas por razón de género, de orientación sexual o conflictos medioambientales, incluso profesionales de algunas actividades concretas (periodistas, profesores, defensores de derechos humanos, actores, artistas, etc.). También es relevante señalar que las personas que han participado en crímenes de guerra y violaciones masivas de derechos humanos y de la legislación

3. La Convención de Ginebra utiliza literalmente el concepto raza, aún utilizada en la literatura anglosajona, por eso es utilizado así en este artículo. Sin embargo, actualmente es un concepto rechazado pues todos los seres humanos pertenecemos a la misma raza biológica, no es un concepto científico ni explica nada. Al hablar de etnia, entendida como fenómeno cultural, pues hace referencia a diferencias y similitudes de determinados rasgos culturales.



humanitaria internacional –incluyendo el crimen del genocidio– están excluidas específicamente de la protección y asilo acordados para refugiados.

Desde estos parámetros, de nuevo hemos de aclarar algunas ideas confusas que han aparecido en nuestra representación de la crisis de refugiados. Parece que toda aquella persona de nacionalidad siria ya se considera refugiada. Coloquialmente podríamos aceptar que sí, pero no lo es jurídicamente, pues es preciso un reconocimiento administrativo y jurídico de ser una persona con necesidad de protección internacional. Podemos diferenciar entre varias situaciones:

225

- **Refugiados y refugiadas.** Personas que han sido reconocidas como tales después de un proceso jurídico-administrativo. Tienen un reconocimiento legal y un estatuto específicos, con una documentación propia que indica explícitamente su condición de refugiados.
- **Solicitante de asilo:** es aquella persona que ha presentado una solicitud de reconocimiento de su condición de refugiado y que se encuentra a la espera de su resolución. Como consecuencia de los procedimientos de asilo de cada país se determina la figura internacional de protección que le corresponde o se rechaza esa solicitud quedando en situación de migrante irregular.
- **Desplazado o desplazada:** aquella persona forzada a huir de su hogar por razones similares a las del refugiado, pero que permanece dentro de los límites de su país de nacionalidad atravesar ninguna frontera internacional.
- **Apátrida:** persona que no es considerada como nacional propio por parte de ningún Estado (un apátrida *de iure*); o que no disfruta de los derechos fundamentales de los que gozan otros nacionales en su Estado de origen (apátrida *de facto*). Los apátridas pueden ser a la vez refugiados o puede que nunca se hayan desplazado del lugar donde nacieron.
- **Protección subsidiaria:** una categoría de menor protección, para aquellas personas que no son aceptadas como refugiadas pero se reconocen motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir graves daños para su vida e integridad (aplicación del principio de no devolución).

Es importante conocer esta diversidad de categorías, puesto que los derechos, posibilidad de movilidad, ayudas, procesos y posibles consecuencias administrativas son claramente diferentes según sea su situación. De cara a saber si tiene autorización para trabajar, puede



apuntarse al Servicio de Empleo correspondiente, realizar un curso de formación ocupacional, de adultos o formación continua es imprescindible aclarar su situación legal y confirmar la documentación que posee. Muchos itinerarios de empleo han fracasado por desconocer este contexto, valga como ejemplo casos conocidos como el asesoramiento de proyectos de autoempleo a solicitantes de asilo que no disponen de posibilidad de trabajo por cuenta propia.

Por último, queremos resaltar que, al contrario también de lo que pensamos, sólo un 10% de las personas refugiadas llega a países desarrollados. El 90% restante, la inmensa mayoría, permanecen como desplazados internos en otras zonas de sus propios países o huyen hasta países vecinos con características socio-políticas similares. De hecho, actualmente, Líbano, Jordania y Turquía son los que están acogiendo a la mayoría de los que huyen de los conflictos existentes a su alrededor.

226

Fotografía 1. *Acogida de refugiados en el puerto de El Pireo (Atenas)*
Autor: Misión de CEAR a Grecia (2016)



El Derecho de asilo y el marco de acogida

La comunidad internacional tiene un instrumento para afrontar las consecuencias de estos movimientos forzados: el derecho de asilo. El refugio y asilo está regulado por el Derecho Internacional y es una obligación de los Estados. Existe un amplio desarrollo del derecho internacional de derechos humanos (artículo 14 de la Declaración de Derechos Humanos o el

artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2007). Específicamente, el derecho de asilo se recoge y desarrolla en la Convención de Ginebra 28 de julio de 195. España y los países de la UE han firmado las convenciones y tratados que les obligan a acoger y proteger a estas personas si cumplen los requisitos que establece la legislación internacional.

La Unión Europea dispone un instrumento específico mediante la Directiva 2003/9/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo. Según ella los Estados miembros deberán garantizar:

- condiciones materiales de acogida, en particular, el alojamiento, la alimentación y el vestido, en especie o recursos económicos.
- las disposiciones convenientes a efectos de preservar la unidad familiar;
- la atención médica y psicológica en cualquier tipo de procedimiento.
- el acceso al sistema educativo para los menores así como a los cursos de idiomas cuando sea necesario para asegurar una escolaridad normal.
- Una atención médica y psicológica específica para las mujeres embarazadas, los menores, los enfermos mentales, los discapacitados y las víctimas de violaciones y de otras formas de violencia.

En relación con el empleo, la directiva deja en manos de los Estados miembros la posibilidad de las condiciones y momento en que puedan acceder al mercado de trabajo mientras se es solicitante de asilo, aunque si se consigue el Estatuto de Refugiado, automáticamente se acceden a los mismo derechos que un nacional. También deja abierta la posibilidad de permitir que los solicitantes de asilo tengan acceso a la formación profesional, con independencia de que tengan o no acceso al mercado laboral.

El marco legislativo español se ordena a partir de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria que sustituyó a la primera ley de asilo española, del año 1984. En la ley actual (Capítulo III, Art. 30 y ss.), se indica que se proporcionará a las personas solicitantes de protección internacional, siempre que carezcan de recursos económicos, los servicios sociales y de acogida necesarios con la finalidad de asegurar la satisfacción de sus necesidades básicas en condiciones de dignidad.



Asimismo, indica que los servicios de acogida, su definición, disponibilidad, programas y servicios, específicamente destinados a aquellas personas que soliciten protección internacional, se determinarán reglamentariamente por el Ministerio competente⁴. La ley continúa diciendo que la acogida se realizará, principalmente, a través de los centros propios del Ministerio competente y de aquéllos que sean subvencionados a organizaciones no gubernamentales.

Desde la transición, España ha ido desarrollando un modelo de acogida que aúna la dimensión legal y jurídica del reconocimiento de estatuto de refugiado y de otras formas de protección con políticas de acogida, integración social, y de formación y empleo dirigida a la inserción laboral. En este modelo participan dispositivos de la propia Administración Pública (como la Oficina de asilo y Refugio -OAR- o los Centros de Acogida del actual Ministerio de Empleo y Seguridad Social) junto a entidades especializadas del Tercer Sector que gestionan diversos proyectos: la Comisión Española de Ayuda al refugiado (CEAR), ACCEM y Cruz Roja Española.

Durante este tiempo han existido amplios desarrollos de experiencias de integración sociolaboral, potenciados por las iniciativas europeas. Entre otros destacan los proyectos Integra, Equal (que dio lugar al Programa Eneas-Equal), o la posterior Red Ariadna, consistente en un plan integral de acciones cuya finalidad es atender a las necesidades específicas en materia de integración socio-laboral que presentan las personas solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Es de destacar que, anteriormente, la iniciativa Equal, entre sus cinco líneas de acción, ya incluyó un eje específico dirigido a los solicitantes de asilo, y sus buenas prácticas dieron lugar a la constitución de esta red.

En España, las personas solicitantes de asilo están autorizadas a trabajar, de forma automática y sin necesidad de realizar ningún trámite adicional, a partir de los seis meses desde que presentaron su solicitud de asilo. No existe ningún tipo de restricción para trabajar ni en cuanto al sector de actividad, ni en cuanto al ámbito geográfico. Las personas con otras medidas de protección internacional tienen su propia acreditación que les permite trabajar y residir en España durante un año, con posibilidad de renovación. Por último, las personas refugiadas están autorizadas a trabajar renovando cada cinco años su permiso.

⁴ Los ministerios con competencias en asilo son el Ministerio de Interior para todo aquello relacionado con la tramitación y estudio de las solicitudes de asilo y su proceso administrativo/documental), mientras que el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS) se encarga de las políticas de acogida e integración.



Como vemos, existe un marco regulador internacional y estatal, y una serie de obligaciones y responsabilidades asumidas por los Estados. Queremos reafirmar en esta aproximación la idea que no se trata sólo de una cuestión humanitaria (aunque existan claras dimensiones humanitarias), que podría catalogarse como altruista, voluntaria, moralmente necesaria, o que le corresponde en exclusiva a la sociedad civil, sino de un derecho reconocido, desarrollado, de obligado cumplimiento, responsabilidad de los Estados y con mecanismos claros de aplicación.

Fotografía 2. Logo de la Campaña Uerfanos de CEAR



Premisas para un modelo de atención: de la emergencia a la inclusión social

La situación de las personas refugiadas está marcada por la realidad de ser víctimas de persecución, lo que significa que ante una solicitud de asilo hay una experiencia de violencia, de formas sistematizadas de agresión y terror administradas por un agente de persecución, en muchos casos institucionalizados. Existe una ruptura de las condiciones de vida, los vínculos y la realidad personal. La persecución sufrida supone también la aparición de un estigma y el sufrimiento de la deslegitimación de la persona y la violación de su dignidad. Estos elementos son claramente diferenciadores de otras situaciones de vulnerabilidad y otros itinerarios de riesgo de exclusión, con consecuencias prácticas en el diseño de itinerarios de integración personalizados.

Las trayectorias de los solicitantes en la búsqueda de protección tienen como riesgo las situaciones de nueva victimización y de conformación de una condición pasiva de víctima.

Esta realidad implica la necesidad de reconstrucción personal en todas sus dimensiones: psicológica, social, laboral, cultural, familiar... y de convertirse en sujeto activo a través de la movilización de sus dinamismos y no de la movilización de su imagen de víctima.

Hemos de entender que la acogida de personas refugiadas en nuestro país es muy diferente a la primera acogida de emergencia que se está produciendo en la frontera. En una primera acogida en frontera, después de atravesar el Mediterráneo o saltar una valla, es imprescindible atender a las necesidades básicas materiales (alimento, ropa, atención médica de urgencia...). El lugar donde es preciso atender la emergencia con medidas de urgencia es donde se está produciendo la llegada: en las fronteras. Es lo que hemos estado viendo en Lesbos, en Lampedusa, en la isla de Kos, en Grecia o Italia: tiendas de campaña, donación de comida o acogida familiar.

Sin embargo, al plantear la acogida en nuestro país, las personas refugiadas no llegarán con las necesidades propias de la acogida de urgencia, esa etapa ya la habrán pasado. La realidad y necesidad de los refugiados que lleguen a nuestro país es la comenzar a reconstruir su vida, no continuar en la provisionalidad y la urgencia. Nos encontramos así con personas que se encuentran en situaciones de mayor o menor vulnerabilidad y necesitan un proceso de acompañamiento. El objetivo final del sistema de atención a personas refugiadas en España es, desde esa situación vulnerable, hacer un tránsito hacia la autonomía, la integración, la inclusión social.

Para ello, en primer lugar, se trata de dar respuesta a los posibles daños emocionales y psicológicos producidos a consecuencia de la violencia y la persecución: posibles torturas, violaciones, terribles escenas de las que se ha sido testigo y nunca se podrán olvidar, como el asesinato de personas cercanas. Muchas personas sufren ataques de pánico, ira, fobias, trastornos y problemas de sueño, miedos o estrés postraumático. La creación de un espacio propio, seguro y de intimidad es crucial.

En segundo lugar, es preciso ir restableciendo condiciones estables y dignas de vida: un alojamiento, establecimiento de redes de relaciones sociales de apoyo, escolarización de los niños y las niñas, creación de expectativas de futuro. La orientación de la acción socioeducativa debe dirigirse a restituir los dinamismos personales y las condiciones de vida materiales que permitan a las personas refugiadas hacerse dueños de su propia vida y tomar las riendas de sus decisiones, de su proyecto.



Se inicia entonces un proceso de atención integral mediante el diseño de un itinerario personalizado de integración, en el cual está incluida la orientación laboral, la formación para el empleo y todo lo que tiene que ver con itinerarios personalizados de inserción laboral. En líneas generales, el proceso de intervención social se estructura en tres fases: la **acogida de urgencia** (que en este caso será en los países fronterizos), y ya en España, una **fase de acogida temporal**, y otra segunda **fase de integración y autonomía**. La suma de estas dos últimas fases tiene una duración total de 18 a 24 meses máximo.

Por último, indicar que la experiencia a lo largo de estos años de entidades como CEAR, ha dejado claro que cualquier modelo de atención socioeducativa a personas refugiadas debe incorporar el enfoque de derechos. Este hecho supone considerar el marco legislativo internacional relacionado con los derechos humanos como un marco conceptual aceptado internacionalmente que puede ofrecer un sistema coherente de principios y reglas en el ámbito de la acción social. Destaca en este enfoque el reconocimiento de las personas como titulares de derechos superando un mero enfoque de necesidades. Además, ya hemos insistido en que implica la consideración de los derechos como indivisibles e interrelacionados: El derecho al trabajo, a la vivienda, a la educación o a la salud no se pueden dividir o separar del derecho de asilo. La inserción laboral no sólo es un medio para la integración, es un derecho para la dignidad de la vida. Los servicios de empleo, formación, intermediación y otros relacionados son sistemas de protección de derechos sociales como miembros de la comunidad que da acogida, no dádivas alcanzadas por el sufrimiento.

El proceso de atención social y educativa, formación de base para lo laboral.

En el periodo de acogida temporal, el conjunto de actuaciones se dirigen potenciar el bienestar, una primera autonomía y la dignidad de quien es acogido. Se les ofrece alojamiento y manutención bien en un centro de acogida de refugiados bien en una vivienda familiar. En paralelo se despliegan una serie de servicios especializados en asilo y refugio: atención psicológica, atención jurídica para el procedimiento de asilo, acompañamiento social y programas socioeducativos con equipos especializados multidisciplinares: abogados, trabajadores sociales, psicólogos y educadores sociales. Se cuida la escolarización de los niños, el conocimiento de un entorno tan distinto al suyo (trámites administrativos, servicios públicos, vida social y comunitaria, normas de convivencia, etc.).



En esta fase es muy importante el aprendizaje del idioma y la orientación para una futura vida social y laboral. Se cumplen las primeras etapas de los itinerarios de inserción, en las que el conocimiento del medio y lingüístico son fundamentales. Se alcanzan competencias inespecíficas de base que permitirán posteriormente diseñar un itinerario específico dirigido al empleo. Conocer las normas de convivencia, las formas de relación, la realidad del contexto y del mercado laboral, el tipo de relaciones establecidas en diferentes ámbitos, los códigos de la relación de la ciudadanía con las instituciones, disponer de claves de comunicación intercultural, etc., son herramientas iniciales que facilitan el posterior proceso específicamente sociolaboral.

En el periodo de integración y autonomía, las acciones tienen como fin capacitar a la persona beneficiaria para el logro del máximo nivel posible tanto de autonomía e independencia, como de inclusión e integración social en un entorno normalizado. En él, las personas refugiadas asumen su compromiso y responsabilidad en sus propios procesos de integración. Después de 6 a 9 meses de acogimiento residencial, su salida de los servicios residenciales supone un paso más: la búsqueda de empleo (recordemos que los solicitantes de asilo no pueden trabajar hasta pasados seis meses de su solicitud), la de una vivienda que deben sostener con sus propios medios, la integración en su barrio y todo lo que acompaña a la emancipación de cualquier persona.

Las redes de apoyo son fundamentales en este periodo, también para la búsqueda de empleo, conocimiento de ofertas de trabajo, apoyo con la crianza para la conciliación... Todos tenemos abuelos, padres, primos, amigos que nos apoyan al cuidar un hijo o recogerlo en el cole, resolver los problemas cotidianos para ir a una entrevista de trabajo o simplemente apoyo emocional y afectivo. Las personas refugiadas parten de cero y es necesario que puedan ir tejiendo sus propias redes para cubrir todas estas necesidades implícitas en nuestra vida. Las redes asociativas de los barrios, las comunidades de vecinos, las parroquias, los grupos deportivos y culturales, la ciudadanía en general tienen un papel fundamental de cara a tejer estas redes de protección y de apoyo mutuo. La solidaridad de proximidad se torna fundamental para el proceso familiar y personal y son imprescindibles no sólo para la vida social sino como soporte para un presente o futuro laboral.

Es aquí donde toma sentido el papel de la sociedad civil: la misión fundamental no es la de la primera acogida o la aportación de servicios especializados en refugiados. Más bien su papel

es aportar una red de protección y acompañamiento social y vecinal junto a espacios y servicios sociocomunitarios en los que convivir, relacionarse e integrarse. Desde esta perspectiva las entidades especializadas deben ser puente para que se incorporen a los sistemas universales de protección y a los espacios vecinales y comunitarios, de modo que no se construyan sistemas paralelos segregados y diferenciados para personas refugiadas

Desde este modelo, la atención a personas refugiadas se estructura en tres niveles: los servicios especializados de asilo, el acceso a los servicios públicos dirigidos al conjunto de la población (educación, salud, empleo y formación, sociales...) y la vida comunitaria en la que se encuentran inmersos: cursos, talleres, actividades asociativas, culturales, deportivas, etc. que desarrollan asociaciones de vecinos, AMPAS, asociaciones juveniles, deportivas, culturales, ONG....

En cuanto a la población, la mejor tarea de solidaridad que se puede hacer es el acompañamiento a las personas y la cooperación en sus procesos de incorporación a la vida social cotidiana, una solidaridad de proximidad: acompañar a los recursos para que se conozcan y se sepa cómo actuar en ellos, redes de encuentro interpersonal, espacios de ocio y convivencia, la ayuda mutua, la acogida entre pares en la escuela...

Fotografía 3. *Actividad formativa de capacitación ocupacional.*



Propuestas y estrategias para la inserción laboral.

Las metodologías y herramientas empleadas con las personas refugiadas no son distintas a las que disponemos en los programas habituales dirigidos a la formación y empleo. Como ya hemos indicado, la finalidad última es la integración social y laboral de las personas atendidas y la capacidad de dirigir su propia vida también en el ámbito laboral.

Las acciones que se desarrollen deberán estar orientadas a potenciar la empleabilidad y la autonomía de las personas atendidas, tal y como es habitual en los itinerarios personalizados dirigidos al empleo. Pero es muy importante no dirigir la mirada únicamente a las características personales y del perfil individual. Es imprescindible tener en cuenta el contexto socioeconómico, la estructura del mercado laboral y los fenómenos asociados a la diversidad por origen.

En este ámbito de trabajo, proponemos el abordaje metodológico desde un enfoque dual que integre lo general (contexto y situación del conjunto de la ciudadanía) con lo específico (contexto y situación de las personas refugiadas). La inexistencia de un proyecto migratorio inicial al ser una situación forzada, la experiencia de persecución vivida, y las consecuencias de dicha persecución, son un pesado bagaje que los solicitantes de protección internacional traen consigo a su llegada a España y que requieren de una respuesta especializada, personalizada e integral. Pero no dejan de ser ciudadanos y ciudadanas como el resto, con necesidades generales que deben atenderse en los mismos espacios que los autóctonos y residentes: sistema educativo, de salud, de empleo, de atención social, y un largo etc.

De modo general, las líneas de trabajo a establecer, de modo resumido, son las propias del ámbito de la formación y orientación laboral de personas y grupos en situación de riesgo de exclusión: itinerarios, intermediación, autoempleo/microempresas en el trabajo dirigido a la persona, y proyectos de incidencia, sensibilización, gestión de la diversidad y participación social dirigidos a la transformación del contexto.

A la hora de establecer una metodología de trabajo, es especialmente significativo tener en cuenta la naturaleza del papel de la educación social en este ámbito laboral, diferente al de un servicio de empleo y otros actores como empresas de formación o servicios de selección. Nuestra acción debe facilitar procesos socioeducativos que contemplen el empoderamiento e integración y es especialmente significativa la autonomía, la libertad, el autodireccionamiento

y la equidad. Por ejemplo, tal y como entendemos el trabajo de un educador o una educadora social, la cuestión última no es elaborar un diagnóstico formativo como técnico (que sería un instrumento), sino que la persona haga su propio diagnóstico y la relación educativa y tu conocimiento le oriente para que éste sea mejor y más útil, sin sustituirlo. Esto es especialmente importante en el caso de personas que están reconstruyendo un proyecto vital global de un modo integral, en el que el empleo será una de las vías más relevantes para conseguir su independencia.

De este modo, al abordar la inserción laboral de personas refugiadas, debemos tener en cuenta algunas estrategias de actuación y cuestiones específicas en la atención de las personas refugiadas para la inserción laboral, entre las que señalamos especialmente:

a.- **Coordinación y cooperación entre entidades, servicios e instituciones.** Los papeles que deben desempeñar los distintos actores implicados en estos procesos deben quedar claros. Las personas refugiadas suelen tener como referencias iniciales a las entidades especializadas y los Centros de Acogida estatales (aunque un porcentaje no desdeñable no entran en el sistema de acogida español). Viene derivado, sobre todo, por la necesidad de cubrir una atención específica, jurídica y social, de acceso a ayudas gestionadas por estas entidades, haber residido en los centros de acogida, etc. Pero estas entidades no cubren, ni deben cubrir, todos los aspectos de la atención, sino que deben de servir de plataforma para la derivación a otros recursos o servicios comunitarios, o bien facilitar información y asesoramiento a entidades no especializadas a las que solicitan un servicio personas procedentes del asilo. Por un criterio de integración y de equidad, los recursos dirigidos a la inserción laboral como cursos o talleres; agencias de colocación o bolsas de empleo; orientación; formación ocupacional, profesional o continua y otros espacios como los proyectos de desarrollo comunitario, deben ser los cauces principales que las personas refugiadas o solicitantes de asilo utilicen para su empleabilidad. Desde el enfoque dual que se ha planteado, las entidades especializadas deben acompañar una parte específica del proceso de integración, pero es preciso que sirva para ir accediendo a los servicios generales. Para ello han de coordinarse entre sí las entidades mediante contactos frecuentes y establecimiento de relaciones fluidas y permanentes en el contexto local. Unas entidades no se deben sustituir a las otras sino que deben de complementarse.

b.- **Formación a los técnicos de empleo y otros agentes implicados.** La formación de todos aquellos profesionales que tienen que hacer frente a atender a personas refugiadas es



imprescindible. Deben conocer el asilo, la realidad de las personas refugiadas, las características de sus procesos personales y vitales, los elementos jurídicos y normativos que tienen que ver con lo laboral, etc. Muchas de las discriminaciones, desigualdades y problemáticas que se dan en las trayectorias de las personas refugiadas se deben al desconocimiento de cuestiones concretas derivadas de su perfil. Por ejemplo, no saber si la tarjeta de identificación les permite trabajar o simplemente apuntarse al paro en la oficina de empleo, solicitarles documentación que no pueden conseguir, prejuicios respecto a las causas de su llegada a España, miedo a una sobrecarga de trabajo.

c.- **Superar imágenes paternalistas y caritativas del refugiado.** Uno de los problemas que las personas refugiadas tienen a la hora de acudir a trabajar en el mercado laboral es el de las consecuencias de visiones de ellas en las que se mezcla la “exotización” con la “miserabilización”. Existen representaciones sociales de minusvaloración de los conocimientos y experiencias laborales de todo extranjero que no pertenezca a un país del Norte, convirtiendo la contratación de las personas extranjeras en un acto de responsabilidad social y no en un proceso normalizado de incorporación por su valía al puesto de trabajo. También la tienen muchos técnicos del tejido social o personas voluntarias de organizaciones sociales. Hemos de señalar que las personas que son asiladas en España suelen tener muchas fortalezas y trayectorias personales y laborales positivas y de éxito. Muchas se han formado en la Universidad, han sido directivos/as de empresa, líderes sindicales, profesores/as, profesionales con gran impacto social, trabajadores/as sociales, periodistas,...

d.- **No crear espacios o itinerarios segregados.** Consecuencia de lo anterior, es preciso señalar que no se trata de establecer itinerarios específicos o separados para las personas refugiadas en servicios especializados sino integrarles en los que utiliza la población, aunque dando soporte a sus necesidades específicas, tal y como se ha señalado. En España ha funcionado muy bien, en líneas generales, esta estrategia, favoreciendo una buena integración en la sociedad. Pensar que las personas refugiadas tienen unas características tan específicas que es conveniente que haya un recurso específico único para ellos es un error. La inclusión debe darse desde el momento en el que su capacitación se hace en diversidad compartiendo el proceso con otras personas en grupos que permiten el conocimiento de la realidad, el establecimiento de redes diversas, la convivencia y el conocimiento mutuo, el intercambio positivo. Es decir, formarse junto a personas autóctonas y de otras nacionalidades, acudir a los



mismos recursos formativos que el resto de ciudadanía, utilizar los dispositivos de los servicios de empleo de la administración, bregarse en la búsqueda de recursos, adaptarse a la realidad... Los técnicos especializados deben aportar un trabajo en las etapas iniciales de acogida que permita ir incorporándose a la vida social de todos los ciudadanos.

e.- **Identificar los aspectos que inciden en la inserción laboral.** Hemos de tener en cuenta elementos muy distintos, algunos específicos derivados de su condición y situación legal, personal y social, pero otros comunes a los del resto de la población. Entre los elementos específicos podemos señalar como los principales:

- Elementos relacionados con el lugar que ocupan las personas extranjeras en nuestra estructura laboral: segmentación laboral por origen, racismo, mayor desempleo o las consecuencias del discurso de la preferencia del nacional.
- Las relaciones laborales existentes con personas de distinto origen: gestión de la diversidad en la empresa, discriminación en el puesto de trabajo, precariedad de condiciones laborales.
- Los aspectos legales y administrativos derivados de su situación legal: necesidad de orientación e información, gestiones administrativas, etc.
- Todo aquello relacionado con el perfil específico del refugiado: idioma, diferencias con el mercado laboral de origen, fortalezas y debilidades de su formación y trayectoria laboral, cambios en los marcos culturales, situaciones personales.

f.- **Actuar sobre las personas y sobre la estructura laboral.** En nuestro caso, la categoría de refugiados no es diferente a la de inmigrante y todos aquellos fenómenos asociados a la migración y el empleo se reproducen en el caso de las personas refugiadas. Los trabajadores extranjeros están abocados a una segmentación vertical y horizontal del mercado laboral, con dificultad para la promoción de las personas refugiadas a categorías superiores y una sobrerrepresentación en sectores productivos concretos más precarios. El desempleo es mucho mayor que el de los autóctonos, con muchas dificultades en la contratación y acceso al puesto de trabajo. Los discursos de la preferencia por el trabajador o trabajadora nacional triunfan. “Los españoles primero” se convierte en un arma arrojadiza en un contexto de crisis y competencia fortísima por los recursos.



Las experiencias de discriminación y el racismo en los procesos de selección, en el puesto de trabajo o en la atención de los servicios existentes públicos o privados son recurrentes. La dificultad en denunciar hace que apenas se visibilicen los problemas de discriminación. Es necesario trabajar la sensibilización, y también el diseño de protocolos y herramientas de lucha contra la discriminación, aunque no se trata sólo de sensibilizar, sino también de desplegar prácticas y acciones concretas que permitan la transformación de una realidad discriminatoria y segmentada.

g.- Iniciar experiencias dirigidas a la equidad y la gestión de la diversidad. Podemos añadir otro aspecto fundamental, las deficiencias en el desarrollo de la llamada gestión de la diversidad en la empresa, aún en pañales. Desde hace años se está intentando poner en marcha una línea de trabajo que involucre la gestión de las empresas enmarcada en las políticas de Responsabilidad Social Corporativa (RSC). Su sentido es, primero entender la diversidad en el mundo laboral como positiva y como una oportunidad, no como una losa inflexible e inmóvil, un problema permanente. En segundo lugar aportar instrumentos para la gestión de la vida de la empresa que permita asumir las diferencias, promover entornos inclusivos y fomentar la equidad a la vez que se mejora la eficiencia, la productividad y la mejora de la imagen corporativa.

La gestión de la diversidad no es una panacea, es un instrumento con limitaciones y limitado a las áreas de gestión sin sustituir el papel sindical. No supone una línea clara de lucha por el empoderamiento, pues no deja de ser una mera adaptación más que una transformación del contexto. Sin embargo tiene una potencialidad muy significativa a la hora de poder mejorar la realidad cotidiana de los trabajadores y las trabajadoras. De cara a los trabajadores refugiados, podría permitir el establecimiento de formas de gestión no discriminadoras, respetuosas con la diferencia y que mejorasen sus condiciones de trabajo. De cara a la empresa intenta que la diversidad sea una forma de hacerlas más eficaces y productivas.

Una persona competente en la diversidad en el mundo laboral será “aquella persona, trabajador, directivo o perteneciente a algún órgano de gobierno que reconoce y comprende que su entorno es diverso, que valora positivamente esa diversidad y que posee conocimientos, capacidades, habilidades, aptitudes y actitudes que le permiten incorporar a su forma de relacionarse, tanto con las personas y equipos de su entorno, como a su desempeño profesional; modos de actuar para una mejor convivencia, para resolver problemas y poder



realizar una mejor función social y productiva en su ejercicio profesional” (Peláez-Paz y Zaballos, 2014:).

h.- Buscar el empoderamiento. El trabajo en este ámbito no puede tener como única finalidad la de incorporarse al mercado laboral. Casi inevitablemente será una incorporación a un puesto mal remunerado, de menor cualificación que la que dispone la persona trabajadora, en condiciones precarizadas, en sectores profesionales muy concretos de bajo status y remuneración, con poca proyección futura... y un largo etc., cuando no pase a engrosar las filas de los trabajadores pobres. Ya hemos insistido en que los proyectos de inclusión deben de incorporar líneas de trabajo dirigida a la no discriminación, la equidad, el respeto a la diversidad. Además, hemos de incorporar actuaciones que permitan el empoderamiento, que va más allá de la capacitación y del fortalecimiento de la persona, incluso de la lucha contra la discriminación. Una de ellas es la creación de asociaciones propias, esto permitió que CEAR facilitase la creación de FERINE (Federación Estatal de Asociaciones de Refugiados e Inmigrantes en España) que ha promovido la defensa de los derechos del colectivo, su representación, su organización y la creación de redes de apoyo y experiencias de intercambio. Otra línea de trabajo es la de fomentar la participación social mediante programas de participación ciudadana. Otra posibilidad es la de incentivar la afiliación sindical, las asociaciones de comerciantes, las cámaras de comercio y cualquier otra entidad asociativa relacionada con el ámbito laboral. Al igual que en el resto del tejido social tradicional (asociaciones de vecinos, AMPAS, etc) existe unos niveles de infrarrepresentación de las personas de origen extranjero, y de refugiados, preocupante, lo que no favorece la mejora de sus condiciones de vida.

Reflexión final

Queremos terminar aplaudiendo y celebrando el enorme caudal de solidaridad y de ayuda a las personas refugiadas que ha atravesado a la sociedad española. Es necesario encauzar el enorme caudal emocional y de solidaridad que la situación ha ido generando y poder articular vías para la participación de la sociedad de modo organizado, planificado y que de verdad suponga el mejor beneficio para las personas refugiadas. Por eso es preciso que se organicen sistemas y procedimientos para que las personas puedan cooperar y no se genere el desánimo o la decepción por no poder encauzar su deseo de cooperación.



Esta solidaridad nos recuerda que debemos ir mucho más allá de lo emocional y de la movilización meramente sentimental derivada de un acontecimiento puntual, lo que se conoce como *en caliente*. Deberíamos tomar conciencia sobre el fenómeno de la persecución y el asilo junto a los conflictos y causas de fondo que lo originan. Del mismo modo, una estructura de acogida debe incorporar actividades de sensibilización, prevención de la xenofobia, dinamización del voluntariado, fomento de la convivencia social, de educación intercultural, formación a funcionarios y trabajadores municipales de servicios relacionados con las personas refugiadas (servicios sociales, sanidad, educación...), acciones socioeducativas en centros escolares dirigidas al alumnado, y toda una constelación de pequeñas acciones que reviertan en el beneficio de la sociedad en su conjunto.

En el ámbito del empleo esto supone tanto asegurar la garantía de acceso al trabajo y poder ganarse dignamente la vida como la transformación del contexto y la estructura del mercado laboral. La acogida de personas refugiadas debe suponer la introducción de la lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación por origen en las políticas de gestión de las empresas y de la administración pública. Asimismo, el empoderamiento de las personas refugiadas en lo laboral y no sólo su adaptación al mercado y empleabilidad debe ser un objetivo de la acción socioeducativa. La sindicación, la incorporación a las asociaciones profesionales, la creación de redes u organizaciones, el asociacionismo de comerciantes, la presencia en puestos directivos del tejido asociativo empresarial y sindical y muchos otros aspectos deberían entrar también en la sensibilidad de los agentes sociales y sus objetivos a conseguir.

Fotografía 4. *Justicia frente a piedad*



Debemos reflexionar sobre lo que Fassin (2003) describe como el tránsito de las políticas sociales de una lógica de la justicia a una lógica de la piedad centrada en la emoción y lo humanitario, suscitando una sentimentalización de la relación de asistencia, incluso del acceso al empleo. En un interesante texto sobre las políticas de reconocimiento hacia los pobres e inmigrantes en Francia, Fassin plantea que las lógicas de la piedad se basan en la movilización de sentimientos ante una situación de desgracia, centradas en la repercusión emocional. Puede llegar a constituir toda una política del sufrimiento, en la que el individuo tendría derechos únicamente como ser sufriente, víctima, con la expresión del deterioro y sufrimiento en su vida y su cuerpo. No hemos de olvidar el impacto de la foto del niño Aylan en la amplificación de la crisis de refugiados.

Mientras que las políticas de justicia están relacionadas con la aplicación de normas neutras de mérito y se vinculan a ideas de justicia social, su sentido es repartir bienes sociales, económicos y culturales según un orden considerado como justo. Este planteamiento permite concebir al refugiado como una persona con capacidades y un ciudadano con derechos y responsabilidades y evitar acabar convirtiéndolo en un objeto de lástima. Nos enfrentamos en este caso a entender que la integración sociolaboral de las personas refugiadas la podemos afrontar como un acto de justicia (como atención a la equidad) o como un acto de piedad (como sensibilidad a la desgracia).

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR (2015). *Tendencias Globales 2014: Mundo en guerra*. En línea <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/10072.pdf?view=1>. 2 de junio de 2016.
- CEAR (2016). *Informe 2016: Las personas refugiadas en España y Europa*. Madrid: CEAR.
- CEAR-Euskadi (2012). *Contra el despojo. Capitalismo, degradación ambiental y desplazamiento forzado*. Bilbao: Comisión de Ayuda al Refugiado en Euskadi.
- CEAR-Euskadi (2009). *Persecución por motivos de género y derecho de asilo: del contexto global al compromiso local. El sistema de asilo frente a la violación de los derechos humanos de las mujeres y de lesbianas, gays, bisexuales y transexuales*. Bilbao: Comisión de Ayuda al Refugiado en Euskadi.



- Ceniceros, J.C.; Oteo, E. (2003). *Orientación Socio-Laboral basada en Itinerarios. Una Propuesta Metodológica para la intervención con personas en riesgo de exclusión*. Madrid: Fundación Tomillo.
- Conde-Ruiz, J. I.; Estrada García, Á.; Ocaña Orbis, C. (2006). “Efectos económicos de la inmigración en España”, en Domínguez Martín, Rafael (ed.). *Inmigración: crecimiento económico e integración social*. Santander: Universidad de Cantabria.
- Equalbur Transnacional Project (2007). *Guía para la Gestión de la Diversidad*. Burgos: Ayuntamiento de Burgos y otros.
- ERGA, Formación, Empleo y Género (2009). *Guía para formadoras y formadores: Pautas didácticas a la guía metodológica y de trabajo de las unidades de Empleo para Mujeres*. Instituto Andaluz de la Mujer. En línea <http://www.juntadeandalucia.es/iam/catalogo/doc/iam/2009/29177.pdf> 2 de junio de 2016.
- Fassin, Didier (2003). “Gobernar por los cuerpos, políticas de reconocimiento hacia los pobres y los inmigrantes en Francia”. *Cuadernos de Antropología Social*, nº 17, pp. 49-78.
- Giménez, C. (2005). *Convivencia. Conceptualización y sugerencias para la praxis*”. *Puntos de Vista, nº 11*. Cuadernos del Observatorio de las Migraciones y Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid. Madrid: Ayuntamiento de Madrid.
- Marshall, T. (1998). *Ciudadanía y Clases Sociales*. Madrid: Biblos.
- Pajares, M. (2005). *La integración ciudadana: una perspectiva para la inmigración*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Peláez-Paz, C.; Zaballos, P. (2014). *Guía de Competencias para la Gestión de la Diversidad en los Entornos Laborales*. En línea [http://www.redacoge.org/mm/file/GESTI%C3%93N%20DE%20LA%20DIVERSIDAD%20ME%20N%C3%93AS/AF%20baja%20Gui%CC%81a%20Cubierta%20y%20Portada\(1\).pdf](http://www.redacoge.org/mm/file/GESTI%C3%93N%20DE%20LA%20DIVERSIDAD%20ME%20N%C3%93AS/AF%20baja%20Gui%CC%81a%20Cubierta%20y%20Portada(1).pdf) 2 de junio de 2016.
- Peláez-Paz, C. (coord.) (2007). *Segundo libro blanco de la integración sociolaboral de refugiadas, refugiados e inmigrantes*. Madrid: CEAR.
- Red Acoge (2009). *Guía para la gestión de la diversidad cultural en la empresa. Propuestas de acción y buenas prácticas*. En línea http://www.redacoge.org/mm/file/GESTI%C3%93N%20DE%20LA%20DIVERSIDAD%20ME%20N%C3%93AS/Guia_Baja%20resoluci%C3%B3n.pdf 2 de junio de 2016.
- Zubero, I. (2006). Las nuevas relaciones entre empleo e inclusión: flexibilización del trabajo y precarización vital, en *Documentación Social*, núm. 143, octubre-diciembre.

Para contactar:

Carlos Peláez Paz. Universidad Complutense de Madrid. cpelaez@ucm.es.

Miembro del Comité Ejecutivo de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR).

