Programa de Aprendizaje Mutuo
Revisión entre homólogos sobre 'Inclusión en el mercado laboral de solicitantes y beneficiarios de protección internacional'

23-24 de mayo de 2016, Madrid (España)

Resumen ejecutivo

La actual crisis de los refugiados está poniendo de relieve los mecanismos en los países europeos para ocuparse de las solicitudes de asilo y la migración general por motivos económicos. La Revisión entre homólogos se ha centrado en las experiencias de países europeos en relación con la integración en el mercado laboral de solicitantes de asilo y refugiados[1]. Entre otros temas, los participantes tuvieron en cuenta el papel de los agentes sociales, organizaciones benéficas y sociedad civil en la protección internacional; el proceso de reconocimiento de la formación académica y la experiencia de trabajo anterior; sistemas de seguimiento rápido de solicitantes de asilo y refugiados para adquirir las destrezas lingüísticas básicas; integración social; y la supervisión y evaluación de programas para la integración social y en el mercado laboral.

El evento fue organizado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España. Reunió a funcionarios del Ministerio y a expertos independientes de Austria, Bélgica, la República Checa, Estonia, Finlandia, Alemania, Letonia, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Noruega y Suecia, así como representantes de la Comisión Europea.

Como punto de partida del debate, la Revisión entre homólogos presentó la situación específica de España en lo que se refiere a la integración en el mercado laboral de solicitantes de asilo y refugiados. España tiene una experiencia limitada en este ámbito, pero las autoridades dan a esta cuestión una gran prioridad y el país tiene una mayor experiencia cuando se trata de la integración de migrantes en general. La integración de solicitantes de asilo se ha convertido en un problema acuciante, dado que el número de solicitudes internacionales se duplicaron con creces en 2015, influyendo significativamente en el sistema y dando lugar a la puesta en práctica de medidas para mejorar el sistema actual.

El sistema español refleja un exhaustivo concepto de integración, con una integración en el mercado laboral en su propia esencia. El sistema incluye 'itinerarios individualizados' y se divide en tres fases – Fase 1: vivir en un centro de recepción; Fase 2: vivir de forma independiente; y Fase 3: buscar autonomía. El uso de estas fases reafirma la idea de que hacerse autónomo es un proceso gradual. Así pues, la duración y el diseño de cada fase dependen de varios factores que afectan al individuo, tales como factores económicos, laborales, familiares y sociales. La participación de las ONGs de la sociedad civil es especialmente notable en el caso de España. En el proceso de integración de tres pasos, las ONGs son responsables del desarrollo y ejecución del segundo paso. La colaboración entre los gobiernos regionales, ayuntamientos y ONGs es clave para el enfoque de España a la protección internacional. Se fomenta la colaboración adicional mediante varias redes (tales como la red ARIADNA[2] en el ámbito de la integración laboral) y por medio de asociaciones con empresas con el fin de reforzar aún más la colaboración y coordinación entre los actores fundamentales.

El gobierno español se enfrenta a varios retos en su objetivo por desarrollar aún más y armonizar el sistema y conceder los mínimos itinerarios de integración comunes a todos los solicitantes de asilo y refugiados de todo el país. Adaptar las medidas de integración existentes a las necesidades de solicitantes de asilo y refugiados se considera una forma de mejorar la situación, teniendo en cuenta cuestiones tales como el bienestar psicológico de los individuos; destrezas lingüísticas; reconocimiento

[1] El término refugiado se utiliza aquí para referirse a todos los beneficiarios de protección humanitaria internacional, ya sean refugiados de la Convención de Ginebra o beneficiarios de protección subsidiaria. El término solicitante de asilo se aplica a alguien que ha solicitado protección humanitaria como refugiado y está a la espera de la determinación de su estatus. Esta distinción es importante desde una perspectiva legal.

[2] Ariadna es una red de colaboración para ONGs y otros proveedores de servicios a refugiados, de forma que puedan colaborar y compartir buenas prácticas.

de cualificaciones y experiencia laboral previa; acceso a la formación y el nivel de participación de los empleadores. El éxito de dichas medidas no se ha evaluado todavía.

En su proceso de avance, el Gobierno español tiene el objetivo de aumentar el presupuesto para los solicitantes de protección internacional en 200 millones de EUR. En 2016 las políticas de empleo del gobierno también identifican a los refugiados como un grupo prioritario. Se reforzará la colaboración ya existente entre diferentes autoridades responsables de la protección internacional. Aunque esto es una competencia exclusiva del gobierno central, las comunidades autónomas de España gestionan los servicios de empleo, sanidad, educación y formación profesional, lo que significa que es importante que se involucren desde el principio.

Teniendo en cuenta la situación europea en su conjunto, los Estados Miembros han introducido diversas medidas para respaldar la inclusión en el mercado laboral de solicitantes de asilo y refugiados. A pesar de las principales diferencias entre todos los países europeos en cuanto a la escala de solicitudes de asilo, algunos retos comunes incluyen el desarrollo y la formulación de políticas coherentes de formación y educación para solicitantes de asilo y refugiados, problemas en el reconocimiento efectivo de destrezas (formales e informales) y experiencia laboral anterior, barreras para la activación de aquellos que nunca han formado parte del mercado laboral, y colaboración insuficiente entre los grupos de interés implicados (especialmente medidas para activar a los empleadores).

Aunque la integración de ciudadanos de terceros países es una competencia de un Estado Miembro, la Unión Europea desempeña un papel importante a la hora de facilitar el debate y la colaboración entre Estados Miembros en relación con las políticas de integración en el mercado laboral. La Comisión también pone a disposición paquetes de financiación específicos que puedan apoyar a los refugiados y solicitantes de asilo en los Estados Miembros. Las normas sobre asilo de la UE comunes ya incluyen la obligación de los Estados Miembros de proporcionar derechos pertinentes a la integración en el mercado laboral de refugiados y solicitantes de asilo, pero en la práctica existen diferencias significativas en la implementación a lo largo de los Estados Miembros. El desarrollo de enfoques legales comunes podría dar lugar, además, a una mayor consistencia a lo largo de los Estados Miembros en lo que se refiere a las condiciones del acceso al mercado de trabajo para solicitantes y beneficiarios de protección internacional.

Los mensajes de las políticas claves de la Revisión entre homólogos se pueden resumir de la siguiente manera:

Derechos y oportunidades dentro de los mercados de trabajo nacionales

- En todos los países de la Revisión entre homólogos, los refugiados reconocidos tienen el derecho legal a participar en el mercado laboral en igualdad de condiciones que los residentes nativos, y las barreras a las que se enfrentan pueden ser de carácter práctico. En la práctica, los refugiados también están accediendo a medidas habituales para extranjeros en general / minorías nacionales.
- La legislación de la UE establece que los solicitantes de asilo deben tener acceso al mercado laboral no más tarde de 9 meses después de cumplimentar su solicitud de protección internacional, aunque eso da a los Estados Miembros la flexibilidad para decidir las condiciones para otorgar acceso al mercado laboral al solicitante. Como consecuencia de ello, el calendario y las condiciones del acceso efectivo al mercado laboral varían mucho. Además, en ciertos países algunos solicitantes de protección internacional ocupan en la práctica un estado legal ambiguo, como, por ejemplo, aquellos cuyas solicitudes se rechazan.
- El concepto de 'integración satisfactoria' en el mercado laboral difiere entre Estados Miembros.

Organización y ejecución de programas de integración en el mercado laboral

- Es importante una evaluación inicial de las necesidades y destrezas personales, en la que se considere las necesidades psicológicas y otras formas necesarias de apoyo para mejorar la empleabilidad de los solicitantes y beneficiarios de protección internacional. No obstante, los participantes pusieron de relieve la necesidad de considerar la

secuenciación del apoyo y aumentar el apoyo de forma gradual, puesto que las personas trasladan su proceso de solicitud de asilo y potencialmente se convierten en refugiados.

- La gestión y ejecución de programas de integración depende del nivel de afluencia de solicitantes de asilo y refugiados a un país. En algunos países con grandes flujos de entrada, la integración de los solicitantes de asilo y refugiados en el sistema institucional existente puede ser importante para evitar duplicación, para garantizar la consistencia del apoyo y para aliviar la presión sobre los recursos sobrecargados. Este enfoque se basa en los procesos, estructuras o conocimientos técnicos preexistentes para proporcionar un respaldo adaptado a los grupos específicos.
- La situación económica del país anfitrión afecta a las oportunidades disponibles para los solicitantes de asilo y refugiados y al diseño del proceso de integración.
- Los participantes destacaron la importancia de la coordinación y cooperación entre diferentes tipos de organizaciones para cubrir las necesidades complejas en la integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional en los mercados laborales de los países.
  - En los debates se pusieron de relieve las diferencias en la colaboración de los grupos de interés, por ejemplo, se hizo evidente que la organización principal varía según cada país. En algunos casos, es el Servicio Público de Empleo, en otros, los municipios y, en otros, incluso organizaciones no gubernamentales (ONG) (en colaboración con el gobierno central).
  - Los participantes destacaron que la participación de ONGs puede ser muy importante para ofrecer una mayor comprensión de las necesidades de grupos particulares, puesto que son con frecuencia los que trabajan directamente con solicitantes de asilo y refugiados. Sin embargo, el nivel de profesionalización de las ONG varía en función de cada país. En algunos casos, es posible que requieran un respaldo de desarrollo de capacidades adicional.
  - La participación de los empleadores es esencial, no solo para facilitar la integración en el mercado laboral de los solicitantes de asilo y los refugiados, sino también para formar a los propios empleadores, por ejemplo, en el estatus y acceso legal de los solicitantes de asilo y refugiados.
  - Es importante apoyar la iniciativa empresarial y el autoempleo, pero una falta de vínculos familiares y de financiación inicial puede significar que sea necesario un respaldo adicional para que loa refugiados conviertan sus negocios en sostenibles.
- La implementación de planes de integración individualizados –teniendo en cuenta las necesidades y las destrezas existentes de los refugiados y solicitantes de asilo– se considera fundamental para su integración satisfactoria en el mercado laboral y la sociedad.

Cómo ofrecer servicios educativos y formativos a los solicitantes de asilo y refugiados

- La reciente investigación y los debates de los Estados Miembros en la revisión confirmaron que el conocimiento de la lengua del país anfitrión es esencial, y que es necesario ofrecer cursos de idiomas lo más pronto posible (potencialmente en los centros de recepción).
- Los participantes hicieron hincapié en la necesidad de motivar a las personas para que accedan a la formación. En algunos casos, esto podría resultar un desafío, concretamente en relación con la formación profesional, ya que los participantes pueden considerar más valioso iniciar enseguida un trabajo de baja cualificación.
- Las mujeres solicitantes de asilo y refugiadas pueden afrontar retos específicos en lo que se refiere a la participación en la formación, debido a mayores niveles de analfabetismo, expectativas de género dentro del hogar y una necesidad de apoyo en el cuidado de los hijos.
- En algunos países, se utilizan sanciones y pruebas para garantizar que las personas participen en la formación. No obstante, dichas medidas se deberían utilizar con cuidado, teniendo en cuenta el punto de partida de los participantes y el nivel de compromiso que

han demostrado (por ejemplo, si una persona asistió a la formación), en lugar de los resultados exactos de su prueba. Esto es sumamente importante para no perjudicar a grupos particulares (por ejemplo, personas analfabetas).

- Los profesores e instructores pueden necesitar apoyo específico sobre cómo satisfacer las necesidades de estos grupos. Los participantes pusieron de relieve que podría ser beneficioso analizar metodologías y herramientas de aprendizaje alternativas para llegar a los adultos con destrezas limitadas y educación formal. Puede resultar beneficioso analizar la formación dual (por ejemplo, relacionando la formación en el lugar de trabajo y la formación lingüística).

- Tener en cuenta cómo integrar a los niños en el sistema educativo lo más pronto posible es importante para fomentar la integración social y evitar futuras desventajas en el mercado laboral.

Reconocimiento de las cualificaciones existentes y la experiencia laboral

- El reconocimiento de destrezas y cualificaciones puede suponer un reto, debido a una falta de documentación por parte de los solicitantes de asilo y los refugiados, largos procesos burocráticos en el país anfitrión, y una falta de recursos gubernamentales para participar en procesos para reconocer destrezas no formales e informales.
- A este respecto, las personas con cualificación baja y media (especialmente aquellas con educación y experiencia informal) pueden estar en la situación más precaria. En cuanto a este grupo, es especialmente importante considerar formas alternativas de valorar la experiencia de aprendizaje no formal e informal.
- Los empleadores pueden desempeñar un papel activo a la hora de valorar estas destrezas en una situación de lugar de trabajo.
- El subempleo también constituye un problema, en el que se emplea a refugiados en funciones que no se aprovechan plenamente sus destrezas y cualificaciones. Sin embargo, los gobiernos europeos parecen haber hecho esfuerzos limitados hasta ahora para tender la mano a estas personas que ya están trabajando.

- Es importante desarrollar y armonizar sistemas para reconocer cualificaciones de enseñanza superior adquiridas en universidades extranjeras, aunque muchos solicitantes de asilo y refugiados no tendrán educación universitaria.
- Fomentar la entrada de refugiados en profesiones más reguladas puede resultar un reto especial. Algunos países están recurriendo a métodos de autocertificación acompañados de formación y pruebas.
- Hay cabida para la cooperación entre administraciones nacionales europeas con el fin de compartir soluciones de reconocimiento de cualificaciones y valoración de destrezas.

Supervisión y evaluación

- Los datos de nivel de país disponibles específicamente sobre la situación del mercado laboral, pobreza y exclusión social de los solicitantes de asilo y refugiados concretamente son limitados, lo que significa que no es posible medir el éxito de los países a la hora de cumplir los objetivos de la Estrategia Europa 2020, lo que fomenta una mayor inclusividad dentro del mercado laboral y menores niveles de pobreza y exclusión social en 2020.
- En lo que se refiere a supervisión y evaluación de la efectividad de las medidas existentes, los países afrontan desafíos a la hora de identificar políticas y medidas satisfactorias que pudieran contribuir a una mayor integración de los solicitantes y beneficiarios de protección internacional en los mercados laborales, debido parcialmente a la presión creada mediante grandes flujos de entrada de solicitantes y beneficiarios de protecciones internacionales. Esto puede hacer que la ampliación de medidas piloto o a pequeña escala sea un reto sumamente complejo.

Información adicional

El informe completo, las presentaciones y otros documentos informativos estarán disponibles en: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1070&newsId=2475&furtherNews=yes