



**PLAN NAVARRO  
DE ACOGIDA**  
A PERSONAS MIGRANTES

**PERTSONA MIGRATZAILEEI  
HARRERA EGITEKO  
NAFARROAKO PLANA**

# Impulsando una Acogida Inclusiva e Intercultural en Navarra

## Diagnóstico Participativo sobre situación, retos y oportunidades



Gobierno de Navarra  Nafarroako Gobernua





**Septiembre 2021**

**Dirección:**

Ángel Madero

**Redacción:**

Beatriz Ortega  
José Manuel Álamo

**Asesores:**

José Miguel Morales  
Vicente Zapata

**Equipo técnico:**

Aida del Valle  
Ángela Méndez  
María Eugenia Fonte  
Alexis Mesa

**Equipo de facilitación:**

Azahara Leal  
Celia Rodríguez  
Manuel Abián Afonso  
Paula Rizzo  
M<sup>a</sup> Gabriela Moreno  
Dácil Baute  
Abril Sidonie  
Daura Vera  
Justo Miranda  
Jonathan Fuentes  
Silvia Ascanio  
Alejandro Darías  
Patricia Verstraete  
Carlos Flores  
Rina Castro  
Edu González  
Laura Esther Darías



# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN Y AGRADECIMIENTOS</b> .....	<b>5</b>
<b>BLOQUE I: ELABORACIÓN DEL PRIMER PLAN DE ACOGIDA A PERSONAS MIGRANTES DE NAVARRA 2021-2026</b> .....	<b>8</b>
<b>1.1. Marco institucional y social</b> .....	<b>9</b>
1.1.1. Marco conceptual y contexto .....	9
1.1.2. Ámbito de actuación y agentes implicados .....	10
1.1.3. Fases del proceso de elaboración del primer Plan de Acogida a Personas Migrantes de Navarra (2021-2026).....	11
<b>1.2. Encuadre metodológico del diagnóstico y elaboración del Plan</b> .....	<b>13</b>
1.2.1. Naturaleza y aproximación conceptual sobre el término de acogida a personas migrantes .....	13
1.2.2. Contextualización internacional, europea y estatal en los procesos de Acogida .....	21
1.2.3. Planteamiento metodológico y estratégico .....	35
<b>BLOQUE 2: ESTUDIO DIAGNÓSTICO Y PROPUESTA DE FUTURO</b> .....	<b>42</b>
<b>2.1. Navarra Diversa: características sociodemográficas de la población migrante</b> .....	<b>43</b>
2.1.1. Dinámica migratoria con perfil ascendente que suma habitantes .....	43
2.1.2. Amplificación de los flujos y diversificación de la población residente .....	48
2.1.3. Preferencia por el espacio metropolitano de oportunidades diversas.....	52
2.1.4. Creciente incidencia sociodemográfica de la nueva población .....	58
2.1.5. Implicaciones en relación con acogida migratoria y convivencia intercultural .....	64
<b>2.2. La situación de las personas beneficiarias y solicitantes de Protección Internacional</b> .....	<b>66</b>
2.2.1. Heterogeneidad en los perfiles de solicitantes de Protección Internacional por origen y motivos de persecución .....	66
2.2.2. Tendencia en las solicitudes y resoluciones de Protección Internacional y la irregularidad sobrevenida.....	68
2.2.3. El sistema de atención social a las personas solicitantes y beneficiarias de Protección Internacional .....	71
2.2.4. Conclusiones y recomendaciones.....	73



2.3. Análisis de activos existentes para la Acogida a personas migrantes en Navarra.....	75
2.3.1. Complejidad, diversidad, dispersión y atomización de activos: Un reto para la coordinación efectiva.....	76
2.3.2. Las redes de apoyo y los activos para la acogida con dimensión grupal y comunitaria: un aspecto sobre el que profundizar y que impulsar .....	78
2.3.3. Falta de atención a los mecanismos de participación de las personas migrantes .....	79
2.3.4. La atención especializada en perfiles concretos en un contexto de diversificación y complejidad social .....	81
2.3.5. Los activos impulsados desde Atención Primaria de Servicios Sociales.....	81
2.3.6. Ausencia de servicio público específico para la información y orientación general.....	82
2.3.7. Ausencia de servicios de atención psicosocial específicos para personas migrantes.....	83
2.3.8. Un abordaje de los activos detectados para los itinerarios formativos y el aprendizaje del idioma .....	83
2.3.9. Hacia la consolidación de activos para la gestión positiva de la diversidad cultural y la adecuación institucional .....	84
2.4. Dinámicas generadoras de exclusión o inclusión .....	86
2.4.1. Dinámicas generadoras de exclusión .....	87
2.4.2. Dinámicas, procesos e iniciativas generadoras de inclusión .....	132
<b>BLOQUE 3: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>143</b>
3.1. Conclusión central .....	145
3.2. Recomendaciones.....	146
3.3. Matriz de sistematización .....	147
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES.....</b>	<b>153</b>
<b>ANEXO I: ACTIVOS EXISTENTES EN LA ACOGIDA A PERSONAS MIGRANTES EN NAVARRA.....</b>	<b>162</b>



# PRESENTACIÓN Y AGRADECIMIENTOS



El presente documento es el Diagnóstico resultante de la fase I del proceso para la elaboración del primer **Plan de Acogida a Personas Migrantes de Navarra (2021-2026)**, impulsado por la Dirección General de Políticas Migratorias del Gobierno de Navarra.

La elaboración de este Diagnóstico tiene como eje fundamental el impulso de un proceso participativo de ámbito autonómico, que invita a todos los agentes sociales; ciudadanía organizada o a título individual, representación política, sector empresarial, ámbito académico, etc., a elaborar de manera colaborativa y en primer lugar un Diagnóstico de partida, para, a continuación, confeccionar el primer Plan, que será la hoja de ruta para los próximos años en materia de gestión de las migraciones y su impacto en los municipios, servicios, espacio público, empresas y la esfera de las relaciones en Navarra.

De este modo, el Diagnóstico es una herramienta básica de este proceso, elaborado a partir de las aportaciones generosas, honestas y constructivas de 307 participantes de la sociedad navarra. En el mes de mayo se hizo una primera devolución del avance del diagnóstico y se continuó enriqueciendo y mejorando con las aportaciones de las personas participantes. Este documento recoge el aporte de 117 entidades o servicios implicados de forma directa o indirecta en la gestión de los procesos de inclusión de las personas migrantes en Navarra. A través de las audiciones, los diversos formularios y las entrevistas realizadas se han incorporado más de 1.700 aportaciones específicas y relacionadas directamente con la Acogida. A ello hay que sumarle el estudio documental realizado para el presente Diagnóstico.

Figura 1 Participación por sexo.

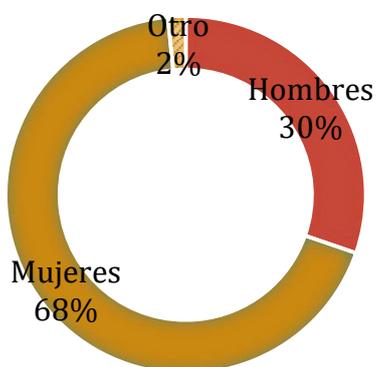
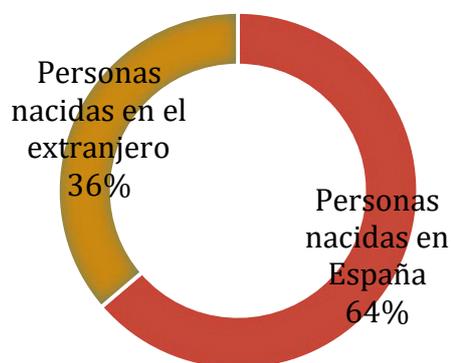


Figura 2 Participación por origen



El objetivo que perseguimos con este documento es triple y ha sido elaborado en coherencia con ello, para facilitar su lectura, su consulta y, sobre todo, su aplicación.



- **El primer bloque** presenta el proceso de elaboración del primer Plan de Acogida, clarificando el marco conceptual, contextualizando la situación actual, desde dónde se promueve, así como la metodología empleada en el proceso participativo para su elaboración. Con ello, pretendemos invitar y seguir sumando agentes que participen activamente en su definición, contribuyendo al desarrollo de una ciudadanía activa y una democracia participativa, construyendo una agenda inclusiva en el despliegue de las políticas públicas en la Comunidad Foral de Navarra.
- **El segundo bloque** recoge el Diagnóstico, explicando el proceso de investigación participativa que se ha llevado a cabo, caracterizando la diversidad de la Comunidad Foral de Navarra, el análisis de la información recogida, identificando los Activos en Acogida, claves desde una clasificación construida, así como una serie de elementos que plantean las dinámicas de inclusión y exclusión que han sido identificadas.
- **El tercer bloque** aporta las conclusiones y recomendaciones, una vez sistematizada y expuesta toda la información. De este modo, queremos devolver y compartir el nuevo conocimiento generado, que ha permitido identificar retos compartidos, para, a continuación, construir una propuesta de plan de acción, que promueva el despliegue de acciones marcadas por el enfoque de derechos, los principios de la interculturalidad, así como la Agenda 2030 y sus objetivos vinculados.

El presente documento pretende:

Partir, desde una mirada compartida, de la situación actual de la Acogida a personas migrantes en la Comunidad Foral de Navarra.

Devolver y compartir las conclusiones de la fase de investigación participativa llevada a cabo.

Promover un proceso, como laboratorio participativo, que permita crear la nueva Agenda y Hoja de Ruta en la Acogida a personas migrantes en Navarra para el periodo 2021-2026.

Este proceso de diagnóstico ha sido posible gracias a la implicación y aportación de un conjunto significativo de agentes del territorio, que ya forman parte de esta nueva agenda pública en materia de Acogida a personas migrantes en Navarra. Por ello, queremos agradecer a todas las personas que han participado a través de los formularios y entrevistas, y hacer una mención explícita a quienes han sido protagonistas del proceso de Audición y que han contribuido a disponer de un mayor conocimiento. Además de a las personas integrantes de la Comisión Parlamentaria de Políticas Migratorias y Justicia.



# BLOQUE I: ELABORACIÓN DEL PRIMER PLAN DE ACOGIDA A PERSONAS MIGRANTES DE NAVARRA 2021-2026



## 1.1. Marco institucional y social

### 1.1.1. Marco conceptual y contexto

El Acuerdo de Programa para una legislatura de convivencia, igualitaria, innovadora y progresista 2019-2023 refleja, explícitamente, el compromiso de la lucha contra la desigualdad y el fomento de la convivencia en el marco de la pluralidad de la sociedad navarra. Para ello, se impulsa, entre otras muchas medidas, la generación de procesos participativos que permitan, como es objeto de este documento, el diagnóstico del estado de situación de la Acogida a las personas migrantes<sup>1</sup> en Navarra, para posteriormente elaborar el primer Plan de Acogida a Personas Migrantes de Navarra (2021-2026).

Este proceso participativo está ligado, desde un primer momento, con la creación de otras dos actuaciones paralelas: la que hace referencia a la elaboración de la *Estrategia de Convivencia Intercultural*, así como, al diseño del nuevo Plan de Lucha contra el Racismo y la Xenofobia en la Comunidad de Navarra (2021-2026). El resultado de todo ello permitirá crear un marco de actuación eficaz, impulsado desde el Departamento de Políticas Migratorias y Justicia, en concreto, desde la Dirección General de Políticas Migratorias, quien asume las competencias en materia de migración según el Decreto Foral 266/2019, por el que se establece la Estructura Orgánica del Departamento de Políticas Migratorias y Justicia.

Si bien el Gobierno de Navarra ofrece, desde hace décadas, numerosos recursos específicos para dar respuesta a las necesidades derivadas de la acogida a personas migrantes, de lo que se trata en estos momentos es de valorar cuál es la situación actual, para responder a un fenómeno entre cuyas características se encuentran la complejidad y el dinamismo cambiante de los procesos migratorios, así como las múltiples modificaciones que se producen en las leyes, normas, planes y estrategias, a nivel estatal y europeo, que afectan directamente al ámbito autonómico y local.

Esta revisión de la respuesta autonómica a la realidad de los procesos de acogida, parte del reconocimiento y convencimiento de la necesidad de una adecuada cooperación, coordinación y colaboración inter-institucional, así como con las entidades, sociedad civil y resto de agentes que de una forma diversa intervienen.

El desarrollo de este proceso participativo para la elaboración del Diagnóstico y posterior *Plan de Acogida a Personas Migrantes de Navarra (2021-2026)*, responde a dos ejes de acción política de la actual legislatura: 1) la prioridad de las políticas centradas en las personas; y 2) el impulso integral y transversal de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible.

<sup>1</sup> Utilizando como referencia principal la definición de la Organización Internacional de las Migraciones, se considera migrante a “toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones.”



La organización y dinamización de todas las actividades necesarias para el desarrollo del proceso de participación, estudio y redacción de los documentos técnicos que culminará en la elaboración del Plan, es ejecutada por la Federación Andalucía Acoge, en colaboración con la Fundación Canaria General de la Universidad de La Laguna. Ambas entidades tienen una amplia experiencia acreditada en el estudio y desarrollo de procesos participativos en el marco de la gestión de las políticas migratorias.

### 1.1.2. Ámbito de actuación y agentes implicados

El proceso participativo para la elaboración del Diagnóstico, y posteriormente del Plan de Acogida a Personas Migrantes de Navarra (2021-2026), se enmarca territorialmente en toda la Comunidad Foral de Navarra. Tanto la fase de estudio y diagnóstico, como la elaboración del Plan que contendrá objetivos, ejes y acciones, se impulsa desde la generación de un diálogo entre los diferentes niveles administrativos y operativos, potenciando el conocimiento colectivo y la transferencia de lo local a lo autonómico y viceversa, promoviendo la colaboración y generación de múltiples alianzas para su gobernanza y desarrollo.

El proceso está abierto a la participación e implicación del conjunto de administraciones, instituciones, entidades, recursos y servicios, tanto públicos como privados, así como a la ciudadanía en general, organizada jurídicamente en asociaciones o a título individual. La reflexión conjunta y construcción colaborativa de una nueva estrategia de acogida de las personas migrantes para el periodo 2021-2026, es un logro que pretende estar asentado sobre un conocimiento científico y práctico de la realidad.

Figura 3 Tipología de la participación en el proceso de diagnóstico



Fuente: Elaboración propia



### 1.1.3. Fases del proceso de elaboración del primer Plan de Acogida a Personas Migrantes de Navarra (2021-2026)

El proceso participativo que se impulsa para la elaboración del Plan de Acogida está dividido en una serie de fases y acciones que tratan de combinar la recopilación, el estudio y el análisis documental, con la generación de relaciones y la comunicación directa con personas que aporten un conocimiento directo de la realidad, así como su experiencia. Haciéndolo además desde los diferentes roles que desempeñan en la sociedad: profesionales de una entidad social, profesionales pertenecientes a los diferentes niveles de las administraciones, ciudadanía organizada en asociaciones, con especial cuidado a la participación directa de las personas migrantes.

Figura 4 Fases en las que se divide el proceso



Fuente: Elaboración propia

#### Fase I Elaboración del diagnóstico del estado de la Acogida a personas migrantes en Navarra.

El elemento principal en esta fase es la realización de un proceso participativo para la elaboración del Diagnóstico, desarrollándose principalmente las siguientes tareas:

- Recopilación y análisis documental sobre los servicios y recursos existentes en materia de gestión de la Acogida a personas migrantes en Navarra, elaborando el Mapa de Activos en Acogida a personas migrantes en Navarra.
- Estudio de la normativa internacional, europea, estatal y autonómica que afecta a la gestión de las migraciones y su impacto en el ámbito autonómico y local.



- Investigación de enfoques, marcos conceptuales, modelos y metodologías desarrolladas en el ámbito estatal y europeo en la materia objeto de la acción desarrollada.
- Organización, diseño y planificación del proceso de Audición Social, así como su complementariedad con otras técnicas como las entrevistas y los formularios, buscando generar espacios y formas diversas de participación.
- Análisis y sistematización de toda la información recogida.
- Elaboración del documento Diagnóstico de la situación de la Acogida a personas migrantes en Navarra.
- Presentación pública y devolución del Diagnóstico Participativo, con objeto de recoger aportaciones y proceder a su validación.

### **Fase II Elaboración del avance del borrador del Plan de Acogida a Personas Migrantes de Navarra (2021-2026).**

Este segundo momento del proceso participativo tiene como finalidad el desarrollo de una dinámica de recogida de aportaciones, consulta y creación participada de los ejes, acciones y medidas que configuran el documento final del Plan de Acogida, siendo las principales tareas las siguientes:

- Generación de espacios en formato de Laboratorio de ideas innovadoras, que permitan aportar aspectos a reforzar, introducir elementos de innovación y fortalecer la organización y respuesta de la sociedad navarra al reto de la gestión de la acogida a personas migrantes.
- Mejora constante del Diagnóstico presentado durante todo el proceso, por lo que se establecerá un análisis DAFO que seguirá como documento guía a la hora de crear el Plan de Acogida.
- Sistematización de toda la información recogida en los espacios participativos.
- Estudio y análisis de documentos de referencia, nacionales e internacionales, que han acreditado una buena praxis en materia de Acogida a personas migrantes.
- Diseño y elaboración de un borrador inicial del Plan de Acogida a Personas Migrantes de Navarra (2021-2026).

### **Fase III Devolución pública del borrador inicial del Plan de Acogida a Personas Migrantes de Navarra (2021-2026):**

Esta tercera fase tiene por objetivo compartir el borrador inicial del Plan, centrado en los ejes estratégicos, líneas prioritarias, objetivos y medidas propuestas para ser implementadas. Se recogerán aportaciones al mismo para incorporarlas al borrador definitivo del Plan.



- Devolución del borrador inicial del plan.
- Recogida de aportaciones que enriquezcan el documento presentado.
- Borrador definitivo del Plan de Acogida a Personas Migrantes de Navarra (2021-2026).

### Exposición pública del borrador definitivo del Plan de Acogida a Personas Migrantes de Navarra (2021-2026):

Una vez finalizado el proceso de elaboración del Plan, el Borrador definitivo estará en exposición pública para recibir aportaciones y sugerencias.

- Incorporación de aspectos aportados en la fase de exposición pública.
- Informe de exposición pública.

### Aprobación

- Aprobación y difusión del Plan de Acogida a Personas Migrantes de Navarra 2021-2026.

## 1.2. Encuadre metodológico del diagnóstico y elaboración del Plan

### 1.2.1. Naturaleza y aproximación conceptual sobre el término de acogida a personas migrantes

#### Contextualización

El término **acogida**, vinculado a personas migrantes, pertenece al conjunto de palabras que, debido a su carga emocional y simbólica, han sido tradicionalmente evitadas por los textos legales y planes oficiales.

La propia **Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero**, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, evita utilizar el término acogida, salvo vinculado a la responsabilidad de instituciones académicas y organizaciones sociales o empresariales.

Un trato similar podemos encontrar por parte de la Unión Europea. Si bien el Tratado de Lisboa ya ofrece un marco jurídico en 2007 para que el concepto de integración de las personas nacionales de



terceros países pueda ser trabajado por las instituciones europeas, este concepto no se vincula a la idea de acogida en ningún momento.

Los sucesivos planes de la Comisión a este respecto tenderán a referirse al concepto de integración. De hecho, la Agenda Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países de 2011, definirá que la “Integración requiere del compromiso de la sociedad receptora para acoger a los migrantes, respetando sus derechos y culturas e informándoles de sus obligaciones. Al mismo tiempo, los migrantes necesitan demostrar la voluntad de integrarse y respetar las reglas y valores de la sociedad en la que viven”.

Nuevamente el término de acogida aparece como un elemento necesario para la integración y la inclusión, pero que no es definido ni desarrollado. Se puede considerar como un término propio del lenguaje natural y una pieza necesaria para llegar al objetivo de la inclusión, pero jurídicamente esquivo.

Por consiguiente, establecer un marco conceptual claro, jurídicamente asentado y con un aval teórico sólido sobre el proceso de acogida, ligado a las migraciones, representa todo un reto porque no existe una definición jurídica sobre la que apoyarse. Y, además, sobre esta cuestión en el ámbito de las políticas públicas y la intervención social, existen múltiples visiones.

Al objeto de definir un marco de referencia para el concepto de acogida, partiendo del análisis documental, el proceso de audición y la experiencia del propio equipo investigador, se desarrolla a continuación una aproximación conceptual que pretende aportar una referencia sobre la que construir el plan que es objeto de este diagnóstico. Igualmente se aportan propuestas sobre cuáles deben ser las claves del presente y futuro de la acogida como inicio del proceso para lograr la inclusión de las personas migrantes.

Dada la propia naturaleza del concepto, esta aproximación está abierta a recibir aportaciones que permitan establecer un alto grado de consenso sobre el mismo, considerando que será deseable tener una conceptualización específica para el territorio de Navarra.

Esta aproximación hacia un marco de referencia de la acogida de personas migrantes tiene como referencias destacadas las siguientes aportaciones:

- El informe: *“La acogida a la población inmigrada que reside en Navarra”* (Vilches, 2008)<sup>2</sup>.
- El reciente trabajo realizado por la Red Española de Ciudades Interculturales: *“Repensar la Acogida desde la perspectiva intercultural”* (RECI, 2020)<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Vilches, Carlos. *“La acogida a la población inmigrada que reside en Navarra”*. Taller de Sociología, S.L. Oficina de Atención a la Inmigración. Gobierno de Navarra, 2008.

<sup>3</sup> Red Española de Ciudades Interculturales. *“Repensar la Acogida desde la perspectiva Intercultural”*. “laCaixa”, noviembre de 2020.



- La “Ley 10/2010 de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña”<sup>4</sup>, por ser la única existente en España de forma exclusiva sobre esta temática.

La primera gran dificultad es la propia definición. Existe un amplio debate sobre cuatro grandes cuestiones:

Figura 5 Cuestiones para definir la acogida



Fuente: Elaboración propia

La tendencia general centra la acogida en la respuesta institucional que se proporciona a las personas migrantes, ya sea desde las administraciones públicas o desde las iniciativas privadas, y que, particularmente, consiste en el desarrollo de un proceso que debe terminar con la inclusión de las personas en la sociedad receptora. En este sentido se encuentran las siguientes definiciones.

<sup>4</sup> “Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña”. Publicada en el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC) núm. 5629 de 14 de Mayo de 2010.



“conjunto de ayudas, en forma de información y asistencia para la instalación y aceptación de los trabajadores inmigrantes y sus familias, que se presta a través de los servicios sociales del Estado receptor” (**Informe sobre la acogida a la población inmigrada que reside en Navarra**).

“primera fase del proceso de integración y puede comenzar antes de la llegada o en el momento de la llegada de las personas a las sociedades de acogida y continúa hasta que las personas participen, de los servicios públicos de carácter general que existen en cada territorio” (**Red Española de Ciudades Interculturales**).

“primera etapa del proceso de integración de la persona en la sociedad en que se establece con vocación de permanecer en ella de forma estable” (**Ley de acogida a personas inmigradas y regresadas a Cataluña**).

En todas estas definiciones se hace énfasis en la generación de un proceso que permita acceder a todos los servicios básicos, como información, documentación, sanidad, educación, servicios sociales municipales, empleo, vivienda, etc. Por tanto, hay claridad en la necesidad de poner el foco en cómo se garantiza y realiza el acceso a todas estas prestaciones básicas, a través de los recursos públicos o privados existentes.

Sin restar importancia a todo este itinerario y disposición de servicios, es necesario también evidenciar que en el proceso de acogida desempeña un papel determinante la existencia de redes informales centradas en la prestación de una acción solidaria. Parte de estas redes corresponden a la propia población migrante y comienzan en muchas ocasiones desde el punto de origen. Junto a éstas, adquiere igualmente un protagonismo esencial la participación de personas autóctonas que se organizan para prestar una primera ayuda. Ambas juegan un papel decisivo en la aportación de recursos básicos, así como en el acompañamiento afectivo y emocional.

El desarrollo de los procesos de acogida a personas migrantes en España está caracterizado por un amplio despliegue de recursos e iniciativas, tanto formales como informales, que han podido dar respuesta a una llegada muy intensa de estas personas en un periodo muy corto de tiempo. Sin duda, existen muchas evidencias de buenas prácticas realizadas y sobre las que hay mucho que aprender. No obstante, existen una serie de factores que deben ser mejorados, entre otros destacan los siguientes:

- La existencia de un **marco jurídico confuso** y que debe responder a un conjunto de características muy diferenciadas que afectan a las personas migrantes.



- Un **marco conceptual no definido y consensuado** por las propias administraciones y la multitud de agentes sociales que intervienen de forma directa o indirecta.
- Una **estructura operativa dispersa**, desigual en su respuesta y con dificultad para la coordinación y el trabajo cooperativo.
- La **carencia de recursos suficientes** para abordar los programas, proyectos e iniciativas claves para generar procesos exitosos de inclusión.

Considerando lo anteriormente expuesto, a continuación, se tratará de proponer un marco de referencia que permita responder a las necesidades presentes y futuras de la acogida migratoria, partiendo de la amplia experiencia desarrollada en Navarra y en España. Debe tenerse presente que es preciso responder a un fenómeno, el de las migraciones internacionales, que es estructural y al mismo tiempo dinámico, y que, además, exige una constante adaptación en cuanto a la respuesta que requiere su manifestación en cada momento.

### **Propuesta: hacia un marco de referencia en la acogida a personas migrantes en Navarra**

El punto inicial en este camino para acotar y compartir un marco de referencia común que esté en la base del diseño del primer *Plan de Acogida a Personas Migrantes de Navarra 2021-2026*, es la **aplicación del enfoque de derechos**. Por tanto, son los gobiernos quienes tienen la obligación de conocer, respetar, proteger y hacer cumplir los derechos de todas las personas migrantes.

Por otra parte, se aborda la cuestión de la acogida a personas migrantes como un elemento importante para avanzar en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que propone la Agenda 2030, estando vinculado dicho proceso muy directamente con los objetivos 8 (*Trabajo decente y crecimiento económico*), 10 (*Reducción de las desigualdades*), 11 (*Ciudades y comunidades sostenibles*), 16 (*Paz, justicia e instituciones sólidas*) y 17 (*Alianzas para lograr los objetivos*).

Particularmente, el ODS número 10, *Reducción de las desigualdades*, en su meta 10.7, establece la importancia de “facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”, fijándose la meta 10.2, con la perspectiva del año 2030, el reto de “potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición”.

El marco de referencia que se propone tiene como elementos centrales los siguientes: una definición amplia y actual sobre la cuestión de la acogida a personas migrantes; una fundamentación teórica con evidencia científica; unos principios que han de orientar la acción; y la perspectiva de género. Se acompaña además de un marco jurídico de referencia.



## Definición de la acogida a personas migrantes

Considerando el fenómeno migratorio, debemos entender por acogida el proceso que aporta los elementos necesarios para cubrir las necesidades<sup>5</sup> y contemplar las aspiraciones de las personas que llegan a un territorio. Conlleva el desarrollo de una intervención social multidisciplinar y psicosocial, encaminada a la plena inclusión<sup>6</sup> de la persona acogida y que precisa recursos e instrumentos específicos concebidos desde un enfoque intercultural, a través de la aplicación de una metodología con perspectiva de género y que incorpora la adecuación de los servicios ya existentes para el conjunto de la población del territorio. En el desarrollo de este proceso de acogida se requiere el liderazgo y responsabilidad de las administraciones públicas, así como la coordinación de las mismas con otros agentes relevantes como las organizaciones sociales, las empresas privadas y las iniciativas no formales ciudadanas que pudieran surgir o se fomenten.

## Fundamentación teórica

La finalidad y objetivos de la acogida se enmarcan en el desarrollo de la perspectiva intercultural, como modelo cada vez más difundido y aceptado para la gestión de la diversidad, centrado en la creación de una relación positiva de comunicación, intercambio y enriquecimiento entre personas y grupos de diferentes orígenes culturales que comparten un mismo contexto geográfico, social y político, conformando un nuevo marco de referencia común. Para ello, se entienden como elementos esenciales los siguientes:

- La **igualdad real y efectiva en cuanto a derechos, deberes y oportunidades**. Se asume que la responsabilidad de la igualdad no es solo de la minoría que llega a un territorio determinado, sino del conjunto de la sociedad de referencia. Por lo tanto, se ponen en marcha acciones, programas y/o servicios específicos con la participación de la sociedad civil y de los nuevos vecinos y vecinas.
- El **reconocimiento de la diversidad**, en tanto que la acogida incorpora, hace visible y resalta la diversidad estructural del territorio (orígenes y lenguas, religiones, opciones sexuales, edades, etc.), como una realidad que debe reconocerse y valorarse, en consonancia con los mecanismos de protección de los derechos humanos existentes tanto en el escenario europeo como internacional.
- La **interacción positiva en condiciones de igualdad y desde el inicio del proceso de acogida**, puesto que favorece el sentimiento de pertenencia y la cohesión social. La interacción y la participación en los programas, proyectos y/o acciones de acogida constituyen la base de la creación de sociedades futuras.

<sup>5</sup> Necesidades, tomando como referencia Maslow (1943).

<sup>6</sup> Inclusión se adopta la definición dada por la Unión Europea.



- La **perspectiva de género**, abordada desde un enfoque interseccional, para eliminar las desigualdades existentes y responder de forma adecuada, visible y eficaz a las relaciones de género con otras dinámicas de identidad y poder como la etnia, orientación sexual, clase, estatus migratorio, etc.

El **enfoque intercultural** es el que plantea el mejor contexto en cuanto al desarrollo de los procesos de acogida de cara a una inclusión social compartida de las personas migrantes, sentando las bases para afianzar un marco de sociabilidad fundamentado en la convivencia. El establecimiento de relaciones asertivas desde el momento de la llegada de las personas migrantes, ahondando en la importancia de la bienvenida, supone allanar el camino hacia la normalización de la acogida como valor esencial de cualquier sociedad.

### Principios de acción

El desarrollo de los procesos de acogida implica el trabajo de múltiples agentes sociales, desde las administraciones e instituciones públicas y privadas, hasta las entidades y organizaciones diversas, particularmente las de carácter asociativo, incluyendo el sector empresarial. Para que se produzca una acción social adecuada y equilibrada, es preciso compartir, asumir y aplicar una serie de principios que, si bien necesitan flexibilidad en la práctica, deben procurar respetar unos criterios comunes. Estos son los siguientes:

- **Obligaciones**, de las administraciones públicas, en la creación y desarrollo de una política social de acogida a las personas migrantes acorde con el marco jurídico y normativo establecido, así como con los acuerdos y compromisos internacionales.
- **Responsabilidad** de las entidades privadas, instituciones, organizaciones y sociedad civil, para afrontar la acogida desde el enfoque de derechos y un marco teórico compartido.
- **Transversalidad**, en la medida en que el proceso de acogida requiere un trabajo colaborativo y cooperativo que precisa de una gestión integrada que conforme un itinerario exitoso de inclusión.
- **Coordinación** para el establecimiento de una estructura organizativa que permita la gestión de las iniciativas de las administraciones públicas, organizaciones privadas, así como la relación y/o coordinación con redes informales.
- **Territorialidad y diferenciación**, puesto que la acogida afecta al conjunto del territorio, por lo tanto, es preciso que existan oportunidades y recursos adecuados a las características de la población, capacidad de gestión de las administraciones locales, organizaciones privadas y redes ciudadanas existentes.
- **Eficiencia**, dado que es preciso un análisis de las necesidades y servicios que se prestan, evitando duplicidades y tratando de optimizar los recursos existentes.



- **Flexibilidad**, porque la realidad del fenómeno migratorio y su manifestación es dinámica y cambiante, por lo que, los procesos de acogida se deben ir adecuando a las circunstancias de cada momento.
- **Especialización y competencias**, considerando la necesidad de contar con una formación específica y el desarrollo de competencias de personas y equipos que trabajan en el desarrollo de los procesos de acogida de personas migrantes, actualizando sus conocimientos y desarrollando nuevas competencias.
- **Participación y co-responsabilidad**, en tanto que la promoción de itinerarios de acogida debe conllevar la participación de la ciudadanía, tanto de las personas recién llegadas, como de las autóctonas o de mayor tiempo de residencia.
- **Enfoque de género**, lo que permitirá evaluar en qué medida las necesidades y prioridades de las mujeres y de los hombres, se reflejan en todo el proceso de acogida, impulsando las acciones necesarias para que eliminen cualquier barrera que suponga un perjuicio en el proceso de participación e inclusión de las mujeres.
- **Garantía presupuestaria y de recursos** de las administraciones públicas, en función de su nivel de responsabilidad y competencias, deberán proveer de los recursos necesarios para la gestión adecuada de los procesos de acogida. A su vez, las iniciativas privadas serán un elemento importante y complementario, ante el enorme reto para el territorio y la obtención de beneficios comunes.
- **Evaluación**, puesto que es esencial que la acción social desarrollada en los procesos de acogida disponga de los adecuados instrumentos metodológicos y, además, se dote de herramientas de evaluación continua que permitan valorar el proceso y el impacto de la intervención social desarrollada y hacerlo desde una perspectiva de género.

### Perspectiva de género

La suposición de que todas las personas migrantes tienen la misma experiencia independientemente del género ha hecho invisibles a las mujeres, las niñas y otras personas con diversas identidades de género desde una perspectiva política.

Es preciso y urgente reconocer que los procesos migratorios se producen en el marco de relaciones de poder que provocan desigualdades entre mujeres y hombres. Estas relaciones son dinámicas y pueden cambiar a lo largo del tiempo y según el contexto. El género se cruza también con otras dinámicas de identidad y poder tales como la clase social, la etnia, la nacionalidad, la orientación sexual, situación administrativa, etc. Las relaciones de género, entonces, se construyen y cambian en varios niveles y a lo largo del proceso migratorio.



El género afecta todos los aspectos de la experiencia migratoria, tanto de las mujeres como de los hombres. El género influye sobre los motivos para migrar, la decisión de quién migra, las redes sociales empleadas para hacerlo, las experiencias migratorias así como los procesos de integración e inserción laboral en el país de destino, y las relaciones con el país de origen.

Las mujeres migrantes están expuestas a riesgos mayores en cuanto a discriminación, explotación y violencia. Estos impactos negativos de la migración en las mujeres y niñas, se dan en todas las fases del ciclo migratorio, desde antes de partir, en su contexto familiar y comunitario, pasando por todo el proceso migratorio, hasta su llegada a destino.

A su vez, para muchas, la migración puede ofrecer nuevas oportunidades como la posibilidad de continuar su educación, acceder al mercado laboral, adquirir mayor autonomía e independencia económica, obtener un mayor poder de decisión y control sobre sus vidas y sobre sus cuerpos, etc. La migración también puede permitir a algunas mujeres y niñas escapar de la violencia y la discriminación en sus hogares o comunidades.

Las políticas de migración deben incorporar el análisis de género como categoría analítica central y dinámica y aplicar el enfoque interseccional en el diseño de las políticas al objeto de adaptar las respuestas y reducir las desigualdades entre mujeres y hombres, respondiendo a las necesidades prácticas e intereses estratégicos de las mujeres migrantes y promoviendo, protegiendo y garantizando los derechos de todas las personas migrantes en Navarra.

## 1.2.2. Contextualización internacional, europea y estatal en los procesos de Acogida

A modo de consideración previa, señalar que a continuación se describen algunos de los principales Planes y Estrategias a nivel europeo e internacional, así como parte de la normativa estatal, que cabe tener presente en este diagnóstico por su impacto en la gestión de las migraciones en general y, de forma particular, en la acogida de las personas migrantes.

La normativa, Planes y Estrategias que se abordan en este apartado serán a su vez oportunamente analizados y desarrollados en el marco normativo del Plan de Acogida, que estará integrado por todas aquellas normas que en los niveles internacional, europeo, estatal, autonómico y local cabe tener en cuenta tanto desde el punto de vista de la competencia de las diferentes Administraciones implicadas en la acogida de las personas migrantes, como desde el prisma del contenido de esa acogida según queda recogido en dichas normas.

Aunado a lo anterior, dicho marco normativo incluirá la vinculación y adecuación del *Plan de Acogida a Personas Migrantes* a otros instrumentos tales como Planes y Estrategias relacionadas con la acogida



de personas migrantes y solicitantes/beneficiarias de protección internacional a nivel global, europeo, estatal y autonómico, algunos de los cuales se citan a continuación.

### 1.2.2.1. Ámbito Internacional

#### A. Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular

El *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular* fue acordado por los Estados Miembros de la ONU en el encuentro mantenido en Marruecos los días 10 y 11 de 2018, y nace del compromiso adquirido en el marco de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, por el que los estados miembros de la ONU se comprometieron a elaborar dos procesos separados: un *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular* y un *Pacto Mundial para los Refugiados*, pues aunque se reconoce que no hay diferencias en cuanto a derechos humanos y libertades fundamentales, se rigen por marcos jurídicos diferentes.

El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (en adelante Pacto), jurídicamente no vinculante, presenta un marco de cooperación entre la diversidad de agentes relevantes que aborda la migración en todas sus dimensiones, reconociendo que ningún Estado puede abordar la migración por sí solo y defendiendo a su vez la soberanía de los Estados. Asimismo, reconoce una responsabilidad compartida para atender las necesidades y preocupaciones comunes en materia de migración.

El Pacto reconoce la migración como parte de la experiencia humana y rasgo definitorio del mundo globalizado, considerándola fuente de prosperidad, innovación y desarrollo sostenible, y pretende reducir los riesgos y vulnerabilidades a las que se enfrentan las personas migrantes en las diferentes etapas de la migración, respetando, protegiendo y cumpliendo con los derechos humanos y proporcionándoles la atención y asistencia necesaria.

El Pacto considera fundamental que los retos y las oportunidades de la migración internacional nos unan, en lugar de dividirnos, y proporcionar a toda la ciudadanía acceso a información objetiva, clara y basada en hechos sobre los beneficios y los retos de la migración, con el fin de eliminar las narrativas no veraces que generan percepciones negativas de las personas migrantes. Así mismo, establece como fundamental asegurar que las personas migrantes (actuales y futuras) estén informadas sobre sus derechos, obligaciones y opciones para una migración segura, ordenada y regular, y que sean conscientes de los riesgos de la migración irregular.

Se considera adecuado trabajar coordinadamente para crear condiciones que permitan a las personas y comunidades vivir con seguridad y dignidad en sus propios países, y capacitar a las personas migrantes para que se conviertan en parte de pleno derecho de la sociedad, destacar sus contribuciones positivas y promover la inclusión y la cohesión social.



Los países firmantes consideran que el éxito se basa en la confianza mutua, la determinación y la solidaridad de los Estados para cumplir los objetivos y compromisos contenidos en el Pacto, y la cooperación para abordar los retos y las oportunidades de la migración en todas sus dimensiones mediante responsabilidad compartida y soluciones innovadoras.

El Pacto se basa en un conjunto de principios rectores transversales e interdependientes (*Dimensión humana, Cooperación internacional, Soberanía nacional, Desarrollo sostenible, Derechos humanos, Perspectiva de género, ...*) y está compuesto por 23 objetivos, cada uno de los cuales contiene un compromiso y una serie de acciones, que contribuirán a lograr una migración segura, ordenada y regular:

- 1) Recopilar y utilizar datos precisos y desglosados como base para las políticas basadas en datos.
- 2) Reducir al mínimo los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen
- 3) Proporcionar información precisa y oportuna en todas las etapas de la migración
- 4) Garantizar que todas las personas migrantes tengan una prueba de identidad legal y una documentación adecuada
- 5) Aumentar la disponibilidad y la flexibilidad de las vías para la migración regular
- 6) Facilitar la contratación justa y ética y salvaguardar las condiciones que garanticen un trabajo decente
- 7) Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración
- 8) Salvar vidas y establecer esfuerzos internacionales coordinados sobre las personas migrantes desaparecidas
- 9) Reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes
- 10) Prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional
- 11) Gestionar las fronteras de forma integrada, segura y coordinada
- 12) Reforzar la certidumbre y la previsibilidad de los procedimientos migratorios para una selección, evaluación y remisión adecuadas
- 13) Utilizar la detención migratoria sólo como medida de último recurso y trabajar para encontrar alternativas
- 14) Mejorar la protección, la asistencia y la cooperación consulares a lo largo del ciclo migratorio
- 15) Proporcionar acceso a los servicios básicos a las personas migrantes
- 16) Capacitar a las personas migrantes y a las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social



- 17) Eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público basado en pruebas para configurar la percepción de la migración
- 18) Invertir en el desarrollo de habilidades y facilitar el reconocimiento mutuo de habilidades, cualificaciones y competencias
- 19) Crear condiciones para que las personas migrantes y las diásporas contribuyan plenamente al desarrollo sostenible en todos los países
- 20) Promover una transferencia de remesas más rápida, segura y barata y fomentar la inclusión financiera de las personas migrantes
- 21) Cooperar para facilitar un retorno y una readmisión seguros y dignos, así como una reintegración sostenible
- 22) Establecer mecanismos para la portabilidad de los derechos de la seguridad social y las prestaciones devengadas
- 23) Reforzar la cooperación internacional y las asociaciones mundiales para una migración segura, ordenada y regular

Para la implementación y aplicación efectiva del Pacto son necesarios esfuerzos a nivel mundial, regional, nacional y local, a través de una mayor cooperación bilateral, regional y multilateral. En ese sentido, señalar que el *Plan de Acogida a Personas Migrantes de Navarra* representa uno de esos esfuerzos en el plano autonómico y local, especialmente, en lo que respecta a la consecución de los objetivos número 15 (Proporcionar acceso a los servicios básicos a los/as migrantes) y 16 (Capacitar a los/as migrantes y a las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social) del Pacto Mundial, por su estrecha vinculación con la acogida de las personas migrantes. Por otro lado, se establece un mecanismo de seguimiento y revisión periódico y eficaz, a nivel local, nacional, regional y mundial, de cara a asegurar que el plan se traduce en acciones concretas.

## B. Pacto Mundial sobre los Refugiados<sup>7</sup>

El 17 de diciembre de 2018, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el [Pacto Mundial sobre los Refugiados](#), luego de dos años de extensas consultas dirigidas por el ACNUR con los Estados Miembros de la ONU, las organizaciones internacionales, personas refugiadas, sociedad civil, el sector privado y los expertos.

El Pacto Mundial sobre los Refugiados, es un marco para una distribución previsible y equitativa de la carga y la responsabilidad, reconociendo que una solución sostenible a las situaciones de las personas refugiadas no se puede lograr sin la cooperación internacional.

<sup>7</sup> Resumen del Pacto Mundial de los Refugiados realizado por ACNUR



Proporciona un plan para que los gobiernos, las organizaciones internacionales y otras partes interesadas aseguren que las comunidades locales obtengan el apoyo que necesitan y que las personas refugiadas puedan llevar vidas productivas.

Constituye una oportunidad para transformar la manera en que el mundo responde a las situaciones de personas refugiadas, beneficiando tanto a las personas refugiadas como a las comunidades que los albergan. Pese a ello, en la actualidad hay un desarrollo mínimo de este Pacto, al no ser jurídicamente vinculante.

Sus cuatro objetivos clave son:

- Aliviar las presiones sobre los países que acogen personas refugiadas;
- Desarrollar la autosuficiencia de las personas refugiadas;
- Ampliar el acceso al reasentamiento en terceros países y otras vías complementarias;
- Fomentar condiciones que permitan a las personas refugiadas regresar voluntariamente a sus países de origen con condiciones de seguridad y dignidad.

¿Qué incluye el Pacto Mundial sobre los Refugiados?

El Pacto Mundial tiene cuatro partes:

1. Una introducción que establece los antecedentes, principios rectores y objetivos del pacto mundial.
2. El [Marco de Respuesta Integral para los Refugiados](#) (CRRF), según lo acordado por los Estados miembros en el Anexo I de la Declaración de Nueva York.
3. Un Programa de Acción que establece medidas concretas para ayudar a cumplir los objetivos del acuerdo, que incluye:
  - Mecanismos para compartir cargas y responsabilidades a través de un Foro Global de Refugiados (cada cuatro años), mecanismos nacionales y regionales para situaciones específicas y herramientas como financiamiento, alianzas y recopilación y distribución de datos.
  - Áreas que necesitan apoyo, desde la recepción y admisión, la satisfacción de las necesidades y el apoyo a las comunidades, hasta las soluciones.
4. Los mecanismos para el seguimiento y la revisión, que se llevarán a cabo principalmente a través del *Foro Mundial sobre los Refugiados* cada cuatro años, una reunión anual de funcionarios/as de alto nivel (que se celebra cada dos años entre foros) y el informe anual del Alto Comisionado a la Asamblea



General. El seguimiento y la revisión también incluirán el desarrollo de indicadores para medir el éxito hacia el logro de los cuatro objetivos del acuerdo.

## 1.2.2.2. Ámbito Europeo

### A. Pacto Europeo de Migración y Asilo

El 23 de septiembre de 2020, la Comisión Europea presentó el borrador del **Pacto sobre Migración y Asilo**, aún pendiente de aprobación definitiva y considerado la nueva agenda de trabajo en materia de inmigración y asilo en la UE. Este borrador ha sido objeto de fuertes críticas tanto por las organizaciones sociales como por varios gobiernos de la Unión Europea. Si bien su aprobación en estos momentos es dudosa, el texto existente indica con claridad el marco de referencia que la Comisión pretende establecer para el control de fronteras y la gestión de la llegada de personas migrantes y refugiadas al territorio de la UE. En su gestación participaron en dos rondas de consultas el Parlamento Europeo, los Estados miembros y una amplia variedad de partes interesadas de la sociedad civil, interlocutores sociales y las empresas.

El *Pacto sobre Migración y Asilo* pretende ofrecer un nuevo comienzo para abordar las deficiencias existentes en materia migratoria, quedando clara la necesidad de un marco europeo nuevo y duradero que gestione la interdependencia entre políticas y decisiones de los Estados miembros, que ofrezca una respuesta coordinada a las oportunidades y retos en tiempos normales, en situaciones de presión y en situaciones de crisis, y al menos a título declarativo, garantizar que la migración se gestiona de manera eficaz y humana, en consonancia con los valores europeos. Es decir, que el *Pacto Europeo de Migración y Asilo* que finalmente resulte aprobado será un importante marco de referencia a tener en cuenta tanto en la elaboración como en la implementación del *Plan de Acogida a Personas Migrantes de Navarra*.

Se afirma que ningún Estado miembro debe asumir una responsabilidad desproporcionada y que todos los Estados miembros deben contribuir a la solidaridad de forma constante. Asimismo, debe haber una respuesta común que incluya las relaciones de la UE con terceros países, ya que las dimensiones interna y externa de la migración están vinculadas inextricablemente.

Ofrece un enfoque global que reúne las políticas en los ámbitos de la migración, el asilo, la integración y la gestión de las fronteras. Pretende asegurar procesos migratorios más rápidos y fluidos y una gobernanza más sólida de las políticas de migración y de fronteras, y según declaraciones en su presentación, su objetivo es reducir las rutas inseguras e irregulares y promover vías legales sostenibles y seguras a quienes necesitan protección.



Esta posibilidad de ofrecer protección a quienes más la necesitan, queda dificultada por las incoherencias entre los sistemas nacionales de asilo y retorno, así como las deficiencias en su aplicación, han puesto de manifiesto ineficiencias y han suscitado preocupación por la equidad.

Es necesario un enfoque global que reconozca las responsabilidades colectivas, aborde las preocupaciones más fundamentales, en particular en relación con la solidaridad, y se enfrente al déficit de aplicación.

Según afirma el pacto, la UE debe estar preparada para hacer frente a situaciones de crisis y de fuerza mayor, para ello se pondrá en marcha un nuevo **Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias** que reunirá todos los instrumentos de gestión de crisis existentes y establecerá las principales medidas y protocolos institucionales, operativos y financieros que deben aplicarse para garantizar la preparación tanto a escala nacional como de la UE. Este Plan implica una anticipación y un seguimiento continuos de las capacidades de los Estados miembros, establecerá un conjunto de medidas temporales y extraordinarias necesarias en caso de crisis, y sus objetivos serán dos:

- 1.- Ofrecer flexibilidad a los Estados miembros para reaccionar ante situaciones de crisis y de fuerza mayor y conceder un estatuto de protección inmediata en situaciones de crisis
- 2.- Garantizar que el sistema de solidaridad esté bien adaptado a unas crisis migratorias caracterizadas por un gran número de llegadas irregulares.

El pacto también aborda la gestión integrada de las fronteras, que para la UE es un instrumento político indispensable a efectos de proteger sus fronteras exteriores y salvaguardar la integridad y el funcionamiento de un espacio Schengen sin controles en las fronteras interiores. Alcanzando la consideración, esta gestión integrada de fronteras, de componente esencial de una política global de migración.

Continuando con la lógica de vigilancia fronteriza como pilar fundamental de la gestión de las llegadas a Europa, se aborda como elemento relevante la lucha contra el tráfico de personas migrantes, en cuyo marco la Comisión va a presentar un nuevo **Plan de Acción de la UE contra el Tráfico Ilícito de Migrantes** para el período 2021-2025 y la colaboración con los socios internacionales.

Una migración bien gestionada, fundamentada en la colaboración y la responsabilidad compartida, puede tener efectos positivos tanto para los países de origen como para los de tránsito y destino. Se considera que disponer de unas políticas migratorias eficaces redundaría en interés de los países socios, la UE, las personas refugiadas y las migrantes. Como se ha mencionado al principio, queda la duda de si esta propuesta de la Comisión Europea llegará a ser aprobada y de si será la respuesta adecuada a estos objetivos.

El Pacto, en sintonía con la **Agenda de Capacidades para Europa**, reconoce la contribución de las personas migrantes a la reducción de la carencia de determinadas capacidades y a la dinamización del mercado laboral de la UE. Trabajadores de terceros países ya están cubriendo carencias clave en una



serie de profesiones en todos los Estados miembros y son necesarias medidas clave para atraer talento a la UE lo que probablemente incluya una revisión de la Directiva sobre residentes de larga duración y de la Directiva sobre el permiso único.

Por último, y especialmente importante de cara a la elaboración e implementación del *Plan de Acogida a Personas Migrantes de Navarra*, en el pacto queda claro que se considera necesario apoyar la integración de las personas migrantes para lograr sociedades más inclusivas. Un sistema sano y justo de gestión de la migración exige que se garantice que todas las personas que se encuentran legalmente en la UE puedan beneficiarse del bienestar, la prosperidad y la cohesión de las sociedades europeas y contribuir a ellos.

La integración de las personas migrantes y sus familias es un elemento declarado como clave de la agenda de la UE para promover la inclusión social. A este objeto la Comisión ha elaborado sucesivos planes, siendo el último de ellos el **Plan de acción sobre integración e inclusión para 2021-2024, aprobado en noviembre de 2020.**

Resulta relevante señalar la introducción del concepto de inclusión en su título como un paso más allá del tradicional concepto de integración que dominaba los anteriores planes. La necesidad de profundizar en la idea de inclusión queda explicada en el desarrollo inicial del plan cuando se reconoce el fracaso que en gran parte han tenido anteriores iniciativas a la hora de lograr que las personas migrantes llegadas a la Unión Europea culminasen un proceso de integración. Por ello se reconoce la necesidad de abordar estrategias de inclusión no solo para las personas migrantes sino incluso para aquellas personas nacionales de la Unión Europea, pero con trasfondo personal migratorio. Este reconocimiento de revisión de las políticas que incluye este plan implica aprendizajes importantes sobre las políticas de acogida e integración que no han sido necesariamente exitosas.

Por no extenderse más, señalar únicamente que en consonancia con lo ya expresado en el apartado de conceptualización de la acogida, el nuevo Plan de Integración e Inclusión para 2021-2024, reconoce como imprescindible el desarrollo de políticas que garanticen la inclusión en el ámbito de la educación, la vivienda, el empleo y la sanidad; señalando que el proceso de acceso a estos servicios resulta fundamental desde el principio de la presencia en el territorio para evitar procesos de integración fallidos.

## B. Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027

El *Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión para 2021-2027* de la Comisión Europea (en adelante Plan de Acción) promueve la inclusión de todas las personas migrantes, reconociendo su importante contribución y abordando los obstáculos que pueden dificultar su participación e inclusión en la sociedad europea.



Se basa en el principio de que la integración inclusiva requiere esfuerzos tanto de la persona como de la comunidad de acogida y establece nuevas acciones que se basan en los logros del anterior plan de acción de la Comisión de 2016.

El Plan de Acción propone un apoyo específico y adaptado que tenga en cuenta las características individuales que puedan plantear retos específicos a las personas de origen migrante, como el género o el origen religioso. El éxito de la integración y la inclusión depende tanto de la actuación temprana como del compromiso a largo plazo.

El plan de acción se ejecutará movilizandofondos de la UE y asociándose con los y las agentes participantes: las personas migrantes, las comunidades de acogida, interlocutores sociales y económicos, la sociedad civil, los entes locales y regionales y el sector privado. Capacitará a las comunidades de acogida y apoyará su papel en el diseño y aplicación de las medidas y programas de integración, haciendo hincapié al mismo tiempo en la responsabilidad de participar en la sociedad de acogida que tienen las personas concernidas. Tratará de modernizar el acceso a los servicios mediante el uso de herramientas digitales. Por último, mejorará la base empírica para ayudar a seguir desarrollando las políticas y garantizar un buen seguimiento de los resultados.

El presente plan de acción abarca todas las etapas y fases del proceso de integración: las medidas previas a la partida, la recepción y la integración temprana, la integración a largo plazo, y la construcción de sociedades inclusivas y cohesionadas. Tiene en cuenta las distintas situaciones de las poblaciones migrantes en los Estados miembros ayudándoles, así como a otros interesados relevantes, para que den con la respuesta adecuada en sus políticas de integración e inclusión.

Los principios y valores fundamentales recogidos en el plan de acción de la UE sobre integración e inclusión son:

- 1.- **Inclusión para todos y todas** (políticas accesibles para el conjunto de la población: adaptar y transformar las políticas generales conforme a las necesidades de una sociedad diversa, teniendo en cuenta sus dificultades y necesidades).
- 2.- **Apoyo específico siempre que sea necesario** (apoyo específico a determinados grupos y zonas de los países de acogida a fin de que puedan superar desafíos concretos).
- 3.- **Incorporación de las prioridades en materia de género y de lucha contra la discriminación** (el plan de acción tendrá en cuenta la combinación de características personales como el género, el origen étnico, la religión o el credo, la orientación sexual y la discapacidad, que puedan plantear dificultades específicas para las personas migrantes).
- 4.- **Apoyo en todas las etapas del proceso de integración** (la intervención temprana, incluso antes de llegar a la UE, y la inversión a largo plazo son factores determinantes para una satisfactoria integración).
- 5.- **Maximizar el valor añadido de la UE mediante alianzas de múltiples interesados.**



El plan de acción define medidas en distintos ámbitos (Educación y formación, Empleo y capacidades, Salud y Vivienda) para intensificar las actuaciones y unir a agentes a todos los niveles en un empeño común por alcanzar la integración y la inclusión y, en última instancia, construir sociedades más cohesionadas e inclusivas para todos y todas. Las principales acciones recogidas son:

- Impulsar la educación y la formación inclusivas desde la infancia temprana hasta la educación superior, con especial atención en facilitar el reconocimiento de las cualificaciones y el aprendizaje continuo de idiomas.
- Mejorar las oportunidades de empleo y el reconocimiento de las cualificaciones para valorar plenamente la contribución de las comunidades migrantes, en particular de las mujeres, y garantizar que reciben apoyo para desplegar todo su potencial. La Comisión trabajará con agentes sociales y económicos y las empresas para favorecer la integración en el mercado laboral, fomentar el espíritu empresarial y facilitar a las empresas el reconocimiento y la evaluación de las capacidades.
- Promover el acceso a los servicios sanitarios generales, incluida Salud Mental. Se pretende garantizar que las personas estén informadas sobre sus derechos y reconoce los retos específicos a los que se enfrentan las mujeres, en particular durante y después del embarazo. El plan de acción también apoya a los Estados miembros para que intercambien buenas prácticas.
- Fomentar el acceso a viviendas adecuadas y asequibles y el intercambio de experiencias a escala local y regional que permitan luchar contra la discriminación en el mercado de la vivienda y la segregación.

En cuanto a actuaciones en favor de la integración y la inclusión efectivas en todos los ámbitos sectoriales, se establecen las siguientes (para las que se establece lo que se quiere conseguir, cómo lo va a respaldar la Comisión y distintas acciones que se anima a que los Estados miembros lleven a cabo):

- Forjar alianzas sólidas para que el proceso de integración sea más efectivo.
- Aumentar las oportunidades para obtener financiación de la UE en el contexto del marco financiero plurianual para 2021-2027.
- Fomentar la participación y encuentros con la sociedad de acogida.
- Mejorar el uso de las nuevas tecnologías y las herramientas digitales en favor de la integración y la inclusión.
- Hacer un seguimiento de los avances: hacia una política de integración e inclusión basada en datos.

Este Plan se aplicará en estrecha relación con el plan de acción destinado a poner en práctica el pilar europeo de derechos sociales, que se presentará próximamente, y el Plan de Acción de la UE Antirracismo. Del mismo modo, generará sinergias con el marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de las personas de etnia gitana, la estrategia para la igualdad de las personas LGBTIQ 2020-2025, la próxima estrategia para combatir el antisemitismo y el Informe sobre la Ciudadanía de la UE. Tendrá por objeto desarrollar y fortalecer el contacto y la confianza entre distintas comunidades de la sociedad, así como luchar contra el aislamiento y la segregación.



### 1.2.2.3. Ámbito Estatal

#### A. Reforma de la normativa de Extranjería

Por sus implicaciones en el ámbito de la acogida de las personas migrantes, nos parece conveniente mencionar en este diagnóstico que la reforma del Reglamento de Extranjería es una de las promesas anunciadas por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en 2020.

En febrero de ese año, el titular del Ministerio aseguró en su primera comparecencia en la Comisión de Trabajo del Congreso de los Diputados que impulsará un cambio de modelo de la normativa que rige los derechos de las personas migrantes en España<sup>8</sup>. Entre los aspectos a cambiar se señaló la flexibilización de los criterios en la concesión de las autorizaciones de extranjería.

En consonancia con el cambio anunciado, a finales de enero de 2021 el Gobierno inició los trámites para modificar de manera exprés el reglamento de la Ley de Extranjería, con el objetivo de "facilitar la inclusión" de los y las menores migrantes tutelados/as una vez alcanzada la mayoría de edad. Se trata de una reforma del régimen de menores migrantes sin referentes familiares y jóvenes extutelados/as, con la que se afirma se pretende evitar que niños, niñas y adolescentes que se encuentran en España, sin la compañía de referentes familiares, se queden en situación irregular cuando cumplan los 18 años.

Esta reforma podría entenderse como un paso hacia una modificación más profunda de la normativa en materia de extranjería.

El 1 de mayo del 2021, el ya citado Ministerio de Inclusión ha sometido al trámite de audiencia e información pública el borrador del Real Decreto por el que se modifica el **Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social**. Dicho borrador, tras ser sometido a consulta pública, y pese estar prevista su aprobación para finales de verano, finalmente no se presentó al Consejo de Ministros. A fecha de elaboración de este diagnóstico aún no se tienen noticias de cuándo continuará su trámite de aprobación.

Este Real Decreto tiene como objetivo reformar el régimen jurídico de los menores extranjeros no acompañados que llegan a España con el fin último de fomentar su inclusión e integración y potenciar, en materia de extranjería, el uso de la tramitación electrónica y mediante representante. Por esta razón, el texto que finalmente resulte aprobado deberá ser tenido en cuenta en el Plan Navarro en todo lo relacionado con la acogida de infancia extranjera sin referentes familiares.

<sup>8</sup> **Actualmente en vigor:** Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. (Reformada por LO 8/2000, LO 14/2003, LO 2/2009, LO 10/2011, y RDL 16/2012) y su Reglamento, el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.



Aunado a lo anterior, durante el año 2020, la Secretaría de Estado de Migraciones ha comenzado a modificar en la práctica la forma de interpretar y aplicar algunos aspectos concretos de la normativa de extranjería en vigor a través de diversas instrucciones por parte de la **Dirección General de Migraciones**, a través de las cuales se han ido regulando y modificando criterios de algunos trámites de extranjería. De estas Instrucciones destacamos las siguientes:

- **Instrucciones DGM 8/2020 sobre la residencia en España de los progenitores, nacionales de terceros países, de menores ciudadanos de la unión, incluidos los españoles.**
- **Instrucción sobre el procedimiento para la expedición del documento de residencia a los nacionales de Reino Unido residentes en España.** Se trata de una Instrucción conjunta de la Dirección General de Migraciones y de la Dirección General de la Policía por la que se determina el **procedimiento para la expedición del documento de residencia** previsto en el artículo 18.4 del Acuerdo de Retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica firmado por el Director General de Migraciones con el ruego de que el mismo sea firmado por el Director General de la Policía.
- **Instrucciones DGM 9/2020** sobre el régimen aplicable a los/as jóvenes, nacionales de terceros países, que se encuentren en situación regular de entre los 18 y los 21 años que hayan sido **empleados en el sector agrario** con base en el **real decreto ley 13/2020**, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario, cuando finalice su vigencia.
- **Instrucciones DGM 6/2020** sobre los procedimientos iniciados relativos a **arraigos sociales** en el contexto del COVID 19.
- **Instrucciones DGM 5/2020** sobre la renovación de **las autorizaciones de residencia y/o trabajo** en el contexto del COVID 19.
- **Instrucciones DGM 4/2020** sobre la flexibilización del requisito de medios suficientes en la tramitación de autorizaciones de residencia por **reagrupación familiar**.

## B. Régimen de Asilo y Sistema de Acogida de Protección Internacional

La **Ley 12/2009**, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, vigente hoy en día, entró en vigor a finales de 2009 y más de dos décadas después<sup>9</sup> su desarrollo reglamentario no se ha producido, habiendo fracasado algunos intentos.

<sup>9</sup> La disposición final tercera establece que el gobierno debe desarrollar reglamentariamente la Ley de Asilo en un plazo de 6 meses.



Lo anterior hace que continúe vigente el reglamento **Real Decreto 203/1995**, de 10 de febrero, que se corresponde con la **Ley 9/1994**, de 19 de mayo, la ley que fue sustituida por la actual Ley de Asilo.

Las consecuencias de la falta de aprobación del Reglamento han sido y son numerosas y van desde retrasos o dificultades para aplicar disposiciones hasta diferentes interpretaciones de la Ley por parte de la administración, el defensor del pueblo, etc.

Asimismo, conlleva que la gestión del Sistema de Acogida de Protección Internacional se establezca a través de un Manual de Gestión aprobado, así como sus modificaciones, mediante Instrucciones de la Secretaría de Estado de Migraciones o de la Dirección General correspondiente.

Ejemplo de ello son la **INSTRUCCIÓN DGIAH 2020/05/15**, por la que se aprueba el actual Manual del Sistema de Acogida y su Procedimiento de Gestión, o la **INSTRUCCIÓN SEM 6/2020**<sup>10</sup> que modifica el Manual y el Procedimiento de gestión del itinerario de Protección Internacional en cuanto a los requisitos para el acceso a la segunda fase del sistema de acogida de personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional.

Mediante esta instrucción se adaptan los tiempos de estancia en la primera fase a los plazos de resolución de las solicitudes de asilo, de esta forma las personas que acceden al sistema de acogida desde el 1 de enero de 2021 sólo pueden ser derivadas a la segunda fase si se les reconoce la protección internacional<sup>11</sup>.

Posteriormente, mediante **INSTRUCCIÓN SEM 1/2021**, vuelven a modificarse el manual y procedimiento de gestión vigentes y se establece que las personas atendidas en el Sistema de Acogida para personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional solo serán derivadas a la segunda fase (Preparación para la autonomía), si se les ha concedido la protección internacional. El resto de las personas realizarán todo su itinerario en la primera fase.

### C. Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023

La estrategia fue aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros, el 22 de marzo de 2019, y se define como una estrategia integral, dirigida a todas las personas y participada por todos los actores, que sitúa su núcleo de acción en el servicio público y reconoce el papel esencial de los servicios sociales públicos.

Se alinea con las políticas relevantes de ámbito europeo e internacional, se inspira en la *Estrategia Europa 2020* para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, se formula en consonancia con

<sup>10</sup> Instrucción SEM 6/2020 por la que se modifica el manual de gestión (versión 4.1) del sistema de acogida de protección internacional y el procedimiento de gestión

<sup>11</sup> Nota de prensa Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 4 de enero de 2021.



los principios del *Pilar Europeo de Derechos Sociales*<sup>12</sup>, y entronca directamente con los *Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030* de las Naciones Unidas, y participa en la ejecución del *Plan de Acción español de la Agenda 2030*, de manera prioritaria del Objetivo 1 “Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo” y del Objetivo 10 “Reducir la desigualdad de los países y entre ellos”.

La Estrategia se integra en el *Plan de Acción de la Agenda 2030* como política palanca del área prioritaria “Prevención y lucha contra la pobreza, la desigualdad, y la exclusión social” y aborda de forma transversal dos asuntos fundamentales como son la protección de la infancia y la protección de las familias, actuando especialmente sobre aquellas que tienen más necesidades o se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad. Una prioridad en esta Estrategia es la pobreza infantil.

Otro gran desafío presente en las sociedades europeas y en España en particular, es reducir la desigualdad, en especial la desigualdad de rentas, que se vio incrementada como consecuencia de la grave crisis económica iniciada a finales de la primera década del siglo XXI y de las elevadas tasas de desempleo que generó. Es por ello que la Estrategia persigue una educación y empleo más inclusivo, enfocado especialmente hacia las personas con mayores dificultades educativas y de inserción laboral (principalmente jóvenes y personas desempleadas de larga duración), asimismo hace especial hincapié en la necesidad de incrementar la cobertura de las prestaciones de desempleo, la mejora de prestaciones por hijo o hija a cargo (en el marco del desarrollo de un Ingreso Mínimo Vital) y la mejora de los permisos de parentalidad.

La gobernanza de la Estrategia se basa en la colaboración de la Administración General del Estado con las comunidades autónomas, las entidades locales -a través de su representación en la Federación Española de Municipios y Provincias-, el Tercer Sector e interlocutores sociales.

La Estrategia, en línea con los *Planes Nacionales de Inclusión Social*, se centra en 4 Metas Estratégicas (Combatir la pobreza; Inversión social en las personas; Protección Social ante los riesgos del ciclo vital; y Eficacia y Eficiencia de las Políticas eje transversal a toda la estrategia), concretándose objetivos y líneas de actuación para cada una de ellas y comprende, a su vez, planes y programas específicos dirigidos a ámbitos concretos de intervención o a colectivos determinados que por su situación o características presentan mayor vulnerabilidad<sup>13</sup>.

Para la implementación de esta Estrategia es necesaria la elaboración de planes operativos, de ámbito nacional, autonómico o local, que concreten las medidas y actuaciones correspondientes a sus líneas de actuación, así como el periodo de ejecución, el órgano responsable y el presupuesto asociado.

<sup>12</sup> Aprobado en la Cumbre Social de Gotemburgo en noviembre de 2017, en la que se establecieron principios y derechos relativos a la igualdad de oportunidades y de acceso al mercado laboral, unas condiciones laborales justas y la protección y la inclusión social.

<sup>13</sup> Dichos planes o programas son, por ejemplo, la Estrategia de Activación para el Empleo 2017-2020, el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, la Estrategia Española de Discapacidad 2014-2020, la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana 2012-2020, el Plan Nacional de Derechos Humanos (2019-2023), la Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020 o la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética (2019-2024) entre otros.



Esta Estrategia de Gobierno se concibe desde un punto de vista integral y multidimensional, en el que actúan las políticas claves que inciden en la reducción de la pobreza y la desigualdad y la promoción de la inclusión social. Otro de sus rasgos fundamentales es que aúna elementos paliativos, en respuesta a las situaciones de pobreza, en búsqueda de soluciones de rescate de esas circunstancias e incluye aspectos preventivos, lo que significa que las políticas públicas han de mejorar las oportunidades de las personas y las familias para reducir de manera sostenible los riesgos de caer en situaciones de pobreza y evitar su transmisión.

La Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social pretende marcar las líneas de actuación generales y contempla la realización de planes operativos de desarrollo, liderados por el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social a través de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, en los que se definirán las medidas concretas a ejecutar para avanzar en la consecución de cada una de las metas estratégicas, con la fijación de objetivos y líneas de actuación; las áreas, organismos responsables y/o implicados en la ejecución; el presupuesto asignado y actualización de los indicadores.

### 1.2.3. Planteamiento metodológico y estratégico

#### 1.2.3.1 Enfoque general del Proceso

La realización del Diagnóstico, así como el posterior trabajo para la formulación del *Plan de Acogida a Personas Migrantes de Navarra (2021-2026)*, están siendo desarrollados desde metodologías que posibilitan y enfatizan la participación como elemento central de la ejecución de la acción social llevada a cabo.

Este proceso, impulsado por la Dirección General de Políticas Migratorias, comparte de forma paralela, tal y como se ha explicado con anterioridad, la ejecución en el mismo periodo de la intervención que permitirá elaborar la *Estrategia de Convivencia Intercultural de Navarra 2021-2026*.

Así pues, la estrategia desarrollada comparte el mismo encuadre metodológico entre ambos procesos, trabajando conjuntamente los equipos pertenecientes a la Federación Andalucía Acoge y la Fundación Canaria General de la Universidad de La Laguna, encargados del desarrollo del Plan de Acogida, junto con la Universidad Autónoma de Madrid, que realiza las tareas de diseño y elaboración de la *Estrategia de Convivencia Intercultural*, estando en permanente coordinación con la Dirección General de Políticas Migratorias.

La amplia experiencia de ambos equipos en el desarrollo de metodologías participativas, así como en el trabajo en contextos multiculturales, ha permitido partir de un corpus metodológico ampliamente contrastado y con evidencias de su validez teórica y práctica. A su vez, se han incorporado importantes elementos de innovación social, por una parte, atendiendo al contexto actual de la sociedad y a los



retos que plantea el impacto local de los procesos migratorios, al mismo tiempo que las circunstancias actuales contienen muchas limitaciones al trabajo presencial, lo que obliga a un desarrollo de instrumentos que potencian entre otros recursos el trabajo virtual.

Los fundamentos teóricos y metodológicos que se desarrollan en ambos procesos parten de una conceptualización del interculturalismo ampliamente desarrollada por el profesor Carlos Giménez, tanto en sus fundamentos teóricos, como en una amplia trayectoria de aplicación en políticas públicas de gestión de la diversidad cultural. Por otra parte, la propuesta metodológica sobre el trabajo para el desarrollo específico de un enfoque participativo en contextos multiculturales y locales, tienen como referencia, ampliamente contrastada científicamente, el modelo de Intervención Comunitaria Intercultural (ICI).<sup>14</sup>

Además, se incorpora el enfoque de cuádruple hélice que pretende superar los tres niveles tradicionales de participación (ciudadanía, técnicos/as e instituciones) aplicándolos de forma transversal a los cuatro sectores en los que se configura el poder y se articula la vida cotidiana en cualquier territorio.

Figura 6 Enfoque de cuádruple hélice



Fuente: Andalucía Acoge. Ubuntu. Aprendizajes compartidos sobre la Intervención Comunitaria en Andalucía. Vol 2

Por último, se plantea toda la intervención impulsada para la elaboración de los diagnósticos de situación, así como el Plan y la Estrategia, respectivamente, incorporando elementos claves vinculados a la Teoría del Cambio y del Impacto Colectivo. Y es que, la finalidad última es lograr un cambio sistémico a medio-largo plazo en la Comunidad Foral de Navarra, potenciando las relaciones intersectoriales entre todos los agentes presentes en el territorio y de forma colaborativa, generando estrategias, acciones y herramientas que sustenten y potencien la participación en favor de hacer de la interculturalidad un nuevo patrimonio para el fortalecimiento y desarrollo de la sociedad navarra.

<sup>14</sup> Desarrollado en 38 territorios diferentes del estado español durante una década, permitiendo la realización de diagnósticos participativos y su renovación cíclica, participando activamente la Universidad Autónoma de Madrid, así como Andalucía Acoge, a través de la intervención de la asociación CEAIN y la Universidad de La Laguna en una iniciativa impulsada por Obra Social "la Caixa" en la última década (2010-2020).



Figura 7 Aspectos que se plantean como pilares esenciales para lograr un desarrollo eficaz, eficiente y sostenible que cumpla con las finalidades planteadas



Fuente: Elaboración propia

- A. **Agenda común.** Es fundamental tener una visión común para lograr el cambio, una visión que incluya tanto la identificación de los retos, como las estrategias para superarlos. En este sentido, se plantea estimular un *ecosistema* de agentes implicados diversos, aportando cada uno su propia experiencia y necesidades específicas en relación con las situaciones detectadas. El reto es partir de las necesidades concretas, incluso individuales, para enriquecer un diálogo colectivo hasta alcanzar el consenso en cuanto a objetivos, ejes, estrategias y medidas que deben ejecutarse.
- B. **Medición y seguimiento compartido.** Se plantea como elemento fundamental para avanzar, además de potenciar acciones colaborativas, establecer indicadores y un sistema de seguimiento que permita a todas las partes implicadas reconocer y visibilizar progresos, identificar obstáculos y compartir responsabilidades para la superación continua.
- C. **Organización y desarrollo.** Unas finalidades como las que se plantean requieren de alianzas efectivas que permitan la generación del cambio sistémico deseado. Por ello, la clave será promover unas relaciones asertivas, un conocimiento compartido y una programación enfocada a las metas planteadas, pero todo ello desde un liderazgo distributivo y efectivo.
- D. **Comunicación continua.** Este aspecto es de gran importancia para conseguir que la participación sea efectiva, generando una base de confianza en todos los agentes implicados y en el proceso en sí mismo, atendiendo con flexibilidad a retos que son dinámicos y cambiantes. Por otra parte, también lo es hacia fuera, de cara a implicar al conjunto de la sociedad, por lo cual, se hace imprescindible visibilizar y socializar todos los logros que se vayan alcanzando.
- E. **Eficacia y Sostenibilidad.** Es preciso asumir que el cambio deseado sólo es posible a medio y largo plazo, mejorando también muchos aspectos en las situaciones inmediatas. Pero ello requiere la inversión pública, como un elemento vital en el desarrollo de un enfoque de



derechos, así como los compromisos para el desarrollo de una democracia participativa, donde las soluciones son endógenas, surgen y se desarrollan desde el territorio.

### 1.2.3.2 Marco metodológico del Diagnóstico Participativo

El planteamiento y desarrollo de la elaboración del *Plan de Acogida a Personas Migrantes de Navarra (2021-2026)* responde desde un primer momento a la necesidad de dotarse de una metodología de investigación adecuada para obtener un mejor y mayor conocimiento sobre la realidad de partida, pudiendo identificar elementos y prioridades que exigirá el trabajo durante el periodo establecido 2021-2026.

Como se ha señalado con anterioridad, este proceso comparte también el mismo marco temporal que la elaboración de la *Estrategia de Convivencia Intercultural*, impulsada asimismo desde la Dirección General de Políticas Migratorias. De este modo, ambos procesos han procurado sinergias compartiendo un mismo marco metodológico, con la intención de potenciar la participación y el conocimiento colectivo en materias que están estrechamente ligadas y que son interdependientes.

Partiendo de estos términos de referencia, la metodología se ha diseñado con una perspectiva integral, que abarca las diferentes fases de aproximación, conocimiento, estudio y elaboración de los respectivos diagnósticos, potenciando el desarrollo de procesos que están en permanente construcción y que requieren de una participación intersectorial. Participación de múltiples agentes implicados/as de forma directa o indirecta en la gestión del impacto de las migraciones y la gestión de la diversidad cultural en la comunidad navarra. Consecuentemente, el enfoque del estudio y diagnóstico es participativo, y para ello, se ha dotado de métodos de investigación que permiten la mayor participación posible de personas y agentes en todas las fases del proceso, atendiendo a los recursos y tiempos disponibles.

Las investigaciones participativas se inspiran en un conjunto de tradiciones epistemológicas y metodológicas desarrolladas desde los más diversos ámbitos de la ciencia y la intervención social. Aunque hay muchas más, se destacan aquí las que principalmente han seguido los equipos que han trabajado desde Andalucía Acoge - Universidad de la Laguna (*Plan de Acogida*) y Universidad Autónoma de Madrid (*Estrategia de Convivencia Intercultural*).



Figura 8 Algunas de las metodologías y estrategias en las que se inspira el proceso de elaboración del diagnóstico y del Plan



Fuente: Elaboración propia

Un amplio abanico de metodologías que posibilita todo un arsenal de métodos y técnicas de investigación y diagnóstico, que van siendo adaptadas y usadas según las necesidades, más aún, en un contexto tan complejo influido por la COVID-19, que ha obligado a la utilización principal del trabajo on-line, lo que ha supuesto todo un desafío y algunas limitaciones. No obstante, se considera que ha existido una participación adecuada a los objetivos planteados, y que sienta las bases para seguir ampliando la adhesión al diseño del *Plan de Acogida* y a la *Estrategia de Convivencia Intercultural*.

El enfoque participativo del proceso trata de incentivar la reflexión y construcción del conocimiento, que permita pasar de la experiencia de los hechos a un análisis colectivo y compartido sobre las causas reales que se encuentran y hacen posible la existencia de limitaciones para la inclusión y cohesión social, sustentando la participación en las siguientes cuatro premisas:

- **Las personas como protagonistas del conocimiento.** Las personas participantes en el proceso de diagnóstico y posteriormente en la elaboración del *Plan de Acogida* y la *Estrategia de Convivencia Intercultural*, desempeñan un papel activo en el análisis de los factores relacionados con ambas finalidades y forman parte de las soluciones con sus iniciativas y propuestas. De esta forma, actúan como sujetos y no objetos de investigación, potenciando el paradigma de ciencia ciudadana o ciencia abierta.
- **Los y las profesionales que impulsan los procesos, actúan como facilitadores y facilitadoras.** Permiten impulsar una serie de acciones encaminadas a generar los instrumentos necesarios que



hacen posible la participación, así como la posterior sistematización de la información obtenida. Por lo tanto, su labor es aportar métodos y técnicas, así como explotar de forma adecuada toda la información para posteriormente devolverla y validarla nuevamente con el conjunto de agentes.

- **Coherencia entre enfoque y método.** Esta premisa conlleva un especial cuidado por parte de los equipos encargados del desarrollo de los procesos, dado que es preciso cuidar en todo momento las garantías necesarias para que métodos y técnicas utilizadas sean participativas en sí mismas, o en su defecto, sirvan al proceso como insumos que motiven la reflexión en los espacios participativos que se han creado y se propicien a partir de su devolución y socialización.
- **Devolución, validación y socialización.** La devolución a los y las participantes del trabajo de investigación realizado para los diagnósticos es un pilar fundamental de la intervención. Así, son ellos y ellas quienes, desde un plano institucional, técnico y ciudadano, han de validar las conclusiones y propuestas que serán la base del *Plan de Acogida* y de la *Estrategia de Convivencia Intercultural*. Este aspecto es un requisito indispensable del proceso participativo aplicado. De él partirán las propuestas de acciones y herramientas que conducirán a trabajar en la dirección adecuada en el periodo 2021-2026. Otro de los aspectos fundamentales es la socialización de los productos finales, haciéndolos accesibles para el conjunto de la población navarra.

Por lo tanto, el enfoque participativo implica que el punto de partida del Plan de Acogida, así como de la *Estrategia de Convivencia Intercultural*, es el contexto en el que los grupos de interés intervienen, formando parte activa de todo el proceso. Se investiga desde lo que las personas, en su calidad de responsables políticos/as, técnicos/as profesionales y ciudadanía en general, hacen, saben, viven y sienten, para iniciar un proceso de reflexión y construcción de conocimiento colectivo, que permita pasar de la experiencia a los hechos, a un análisis colectivo y compartido sobre las causas reales que se encuentran y hacen posible el trabajar para el desarrollo de un proceso de inclusión social, que contribuya a la gestión positiva de la diversidad cultural y el desarrollo social del territorio.

La elaboración del Diagnóstico y posteriormente del *Plan de Acogida a Personas Migrantes de Navarra*, se desarrolla metodológicamente en clave de proceso, por lo tanto, es una acción social dinámica, en cuanto está en continuo desarrollo y dialéctica, dado que posibilita la creación del conocimiento a partir de la aportación directa de las personas y el contraste de múltiples fuentes documentales. A continuación, se explicitan algunos datos importantes sobre la participación en la elaboración del presente diagnóstico participativo.

En cifras globales, han participado 307 personas (216 mujeres, 96 hombres y 5 personas que no se identificaron con el género binario). Todas ellas han realizado más de 1.700 aportaciones específicas en materia de Acogida. Para ello, se han desarrollado espacios de diálogo a través de técnicas como la audición social y la entrevista semi-estructurada, también se han facilitado formularios, algunos de ellos traducidos a 10 idiomas. Para enriquecer el borrador inicial del diagnóstico se realizaron Laboratorios de ideas, presenciales y online, así como plantillas para recoger las aportaciones. En el



desarrollo de todo este proceso, han participado 117 entidades, servicios, recursos, relacionados de forma directa o indirecta con la gestión local de los procesos migratorios.

Cabe señalar la participación<sup>15</sup> en las Audiciones Sociales, que fueron la base para la realización del primer borrador del diagnóstico, se desarrollaron 9 espacios específicos entre los meses de febrero/abril; y en ellas se contó con la participación directa de 126 personas, con una notable presencia de mujeres, un 73%, frente a un 27% de hombres. El 36% lo hace ejerciendo el rol de ciudadanía, bien a título individual o como integrantes de un colectivo o asociación. El 41% son personal técnico; 24% pertenecientes a la administración pública y 17% a la iniciativa privada, por último, el 16% pertenece a representantes políticos (12%), o institucionales (4%). El lugar de nacimiento del 67% es España, y el extranjero, el 33% restante.

Figura 9 Macro audiciones sociales desarrolladas



Fuente: Elaboración propia

<sup>15</sup> Sistema Interno de Recogida de datos del Proceso de Participación para la elaboración del Diagnóstico sobre la Acogida a Personas Migrantes de Navarra.



# BLOQUE 2: ESTUDIO DIAGNÓSTICO Y PROPUESTA DE FUTURO



## 2.1. Navarra Diversa: características sociodemográficas de la población migrante

La Comunidad Foral de Navarra constituye un territorio original desde la perspectiva del estudio de la movilidad geográfica de la población y sus múltiples implicaciones en la etapa reciente. Su posición geográfica en el tránsito hacia el marco europeo, su pujanza económica desde la segunda mitad del siglo XX, su organización socioterritorial y la conformación de un importante enclave metropolitano en torno a la ciudad de Pamplona, sus propias conexiones y antecedentes migratorios con América y Europa, entre otros aspectos, señalan algunas claves para comprender la trascendencia reciente del aporte que supone la llegada e instalación de personas nacidas en otros países. Personas que han acabado reactivando su dinámica demográfica y diversificando su contexto social, puesto que se observa un proceso de creciente incidencia de la migración exterior como factor de cambio y protagonista de la realidad regional, de ahí la necesidad de impulsar procesos de planificación estratégica en torno a la acogida migratoria y a la convivencia intercultural.

Este epígrafe pretende recoger las principales novedades de los procesos migratorios más recientes que implican a personas de origen o nacionalidad extranjera, puesto que la información disponible en uno u otro sentido condiciona el enfoque que se pretende conferir al análisis. Con todo, su existencia desagregada permite valorar la intensidad y dinámica de la movilidad, y también, algunos de sus efectos más relevantes en el plano sociodemográfico. Ritmo de asentamiento, diversificación en la composición de los flujos, distribución geográfica e incidencia en distintos planos de la realidad regional, suponen elementos esenciales que deben considerarse en cualquier operación que pretenda definir estrategias para que, realmente, la movilidad humana se convierta en un factor de progreso y enriquecimiento en el plano social, económico, cultural e institucional de Navarra.

### 2.1.1. Dinámica migratoria con perfil ascendente que suma habitantes

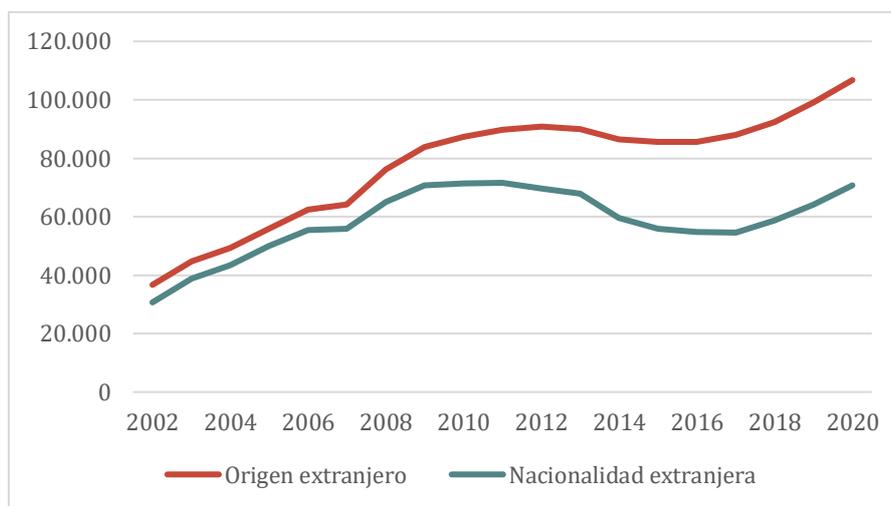
La Comunidad Foral de Navarra muestra un empadronamiento de 106.764 personas de origen extranjero en 2020, lo que supone un 16,1% de su población, 661.197 habitantes en la misma fecha, situándose por este concepto en un nivel intermedio de las regiones españolas según el peso de ese colectivo, en registros próximos a la Comunidad Valenciana, similares a Murcia y por encima de La Rioja o Aragón. De hecho, considerando su marco geográfico circundante, en el que, junto a las dos últimas, también podemos situar al País Vasco, Cantabria y Castilla-León, sus valores son superiores al finalizar la segunda década del siglo XXI. Se suma además al amplio conjunto de comunidades autónomas en las que las mujeres superan a los hombres nacidos en otros países, en una relación o sex-ratio<sup>16</sup> del 94,5% (solo en Cataluña y sobre todo en Murcia sucede lo contrario).

<sup>16</sup> Relación entre el número de hombres y de mujeres, mediante el cociente entre ambos sexos.



Con todo, la población de origen extranjero que reside oficialmente en Navarra sólo supone el 1,48% de la empadronada en el conjunto del país, que ya supera los 7 millones de personas en 2020. En ese caso, se encuentra por encima del peso relativo del conjunto de su población, que alcanza el 1,39% de los casi 47,5 millones de habitantes que se agrupan en la escala estatal. Este ya supone un primer indicador de la importancia que ha experimentado en Navarra el asentamiento de personas nacidas en otros países en los últimos años. También de su aporte al crecimiento demográfico más reciente y a la feminización de la población de la región foral (sex-ratio de 98%). En efecto, desde el año 2002, las tres cuartas partes del aumento poblacional de la Comunidad se debe al aporte migratorio exterior (70.074 personas), muy por encima de lo que han supuesto los traslados desde otras regiones españolas, e incluso, del trasiego vecinal generado entre los propios municipios navarros.

Figura 10 Evolución de la población de origen y nacionalidad extranjera en Navarra entre 2002 y 2020



Fuente: *Padrón Municipal de Habitantes*, (na)stat, Instituto de Estadística de Navarra.

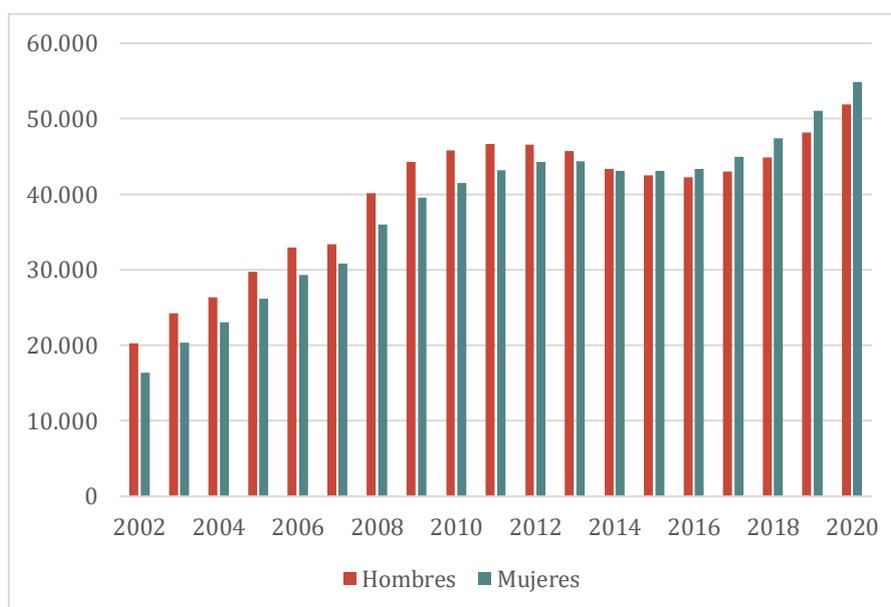
Sin duda, uno de los hechos más relevantes de la actualidad sociodemográfica navarra en el nuevo siglo ha sido la afluencia extranjera, aunque la intensificación de ese proceso se remonta al último quinquenio del siglo XX, puesto que, ya entre 1996 y 2002, la población de origen extranjero se multiplica casi por 6, triplicándose luego desde esa última fecha hasta 2020. Los incrementos han sido mayores en mujeres que en hombres (6,94% y 5,35% anual entre 2002 y 2020, respectivamente). Y ese crecimiento más reciente muestra dos etapas, con un intervalo de parón y descenso progresivo entre 2012 y 2016, en el trayecto final de la anterior crisis económica. A lo largo de los últimos cuatro años se recupera la precedente pauta de crecimiento e incidencia regional de la población nacida en otros países, hasta rebasar por primera vez los 100 mil habitantes a principios de 2020, superando entonces a las personas residentes procedentes de otras comunidades autónomas, tanto en hombres como en mujeres.

Como anteriormente se ha destacado, se observa una mayor presencia de mujeres entre la población de origen extranjero empadronada en Navarra: ya desde el año 2015 la sex-ratio es favorable a ellas,



avanzando del 123,7% en 2002 al 94,5% en 2020. Ese ascendente proceso de feminización en la esfera de la inmigración extranjera ha ahondado en el más amplio de la propia Comunidad Foral (sex-ratio de 98% en 2020). El mantenimiento de determinadas afluencias con mayor incidencia femenina, casi siempre marcadas por una importante componente laboral que conjuga motivaciones en origen y factores en destino, los reagrupamientos familiares que van siendo posibles por una mayor estabilidad de las personas inicialmente instaladas, e incluso, la incorporación de más familias completas a esta movilidad, suelen encontrarse entre las causas que explican estos cambios más estructurales en el perfil de las migraciones y sus implicaciones en la composición de las poblaciones que acogen a las personas que se desplazan.

Figura 11 Evolución de la población de origen extranjero en Navarra según sexos entre 2002 y 2020



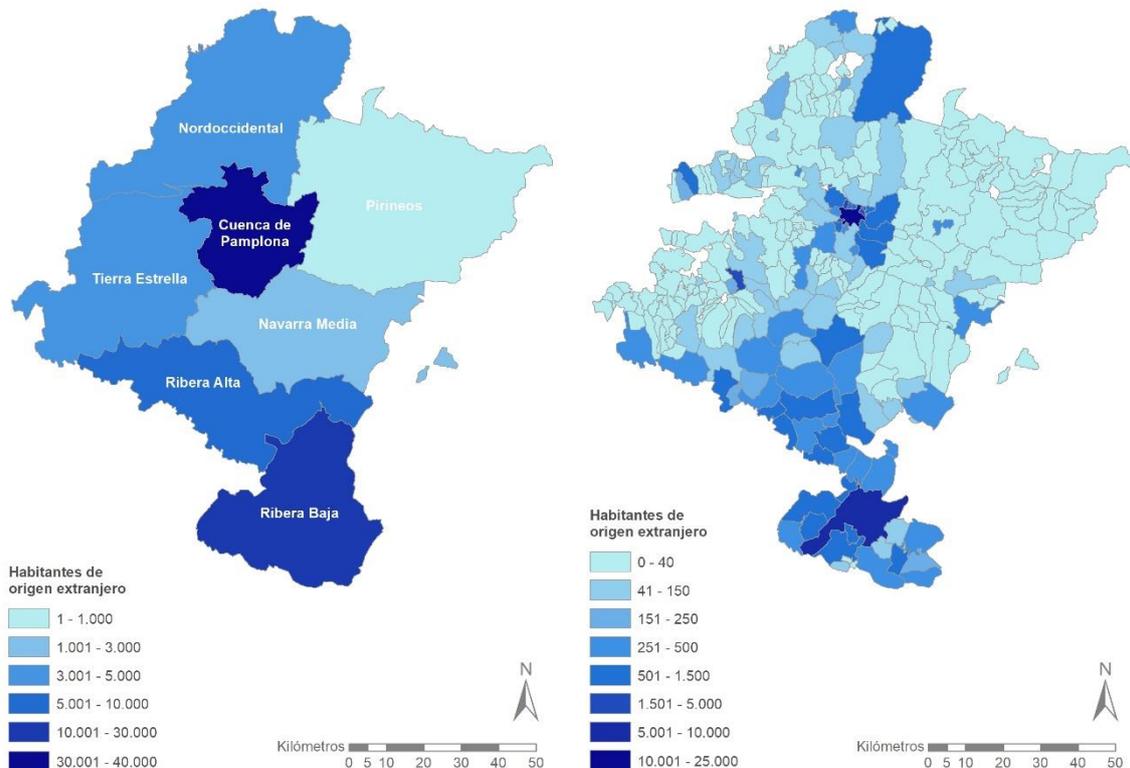
Fuente: *Padrón Municipal de Habitantes*, (na)stat, Instituto de Estadística de Navarra.

Esa dinámica ascendente no se manifiesta de una manera homogénea en el conjunto foral, puesto que han sido los territorios de la zona media y la Ribera, en términos generales, los que han sumado el mayor número de nuevos y nuevas habitantes procedentes de otros países en las últimas décadas y es allí donde más se manifiesta el impacto de esa movilidad. Áreas, comarcas y municipios donde son más evidentes los rasgos de la diversidad humana y cultural que se deriva de la inmigración reciente. En particular los incluidos en la Cuenca de Pamplona, Ribera Baja y Ribera Alta, que concentran el 85,8% de las personas de origen extranjero empadronadas en 2020, reforzando levemente su protagonismo con respecto a 2002. Esos tres sectores en su conjunto registran un 17,6% de población nacida en otros países, con un índice de crecimiento acumulado en el periodo considerado de 6,2% anual. El análisis de esta realidad geodemográfica diferenciada constituye una cuestión esencial en relación con la orientación y planificación de los esfuerzos dirigidos a la gestión de la diversidad, así como ante la definición de estrategias que aseguren necesarios equilibrios



socioterritoriales en la Comunidad, considerando las múltiples posibilidades que pueden ofrecer las migraciones internacionales cuando su incidencia espacial realmente supone un factor que contribuya a reconducir determinadas dificultades ya existentes, como puede ser, por ejemplo, la concentración poblacional en unas áreas con respecto a otras.

Figura 12 Distribución de la población de origen extranjero en Navarra según zonificación y municipios en 2020



Fuente: *Padrón Municipal de Habitantes*, (na)stat, Instituto de Estadística de Navarra.

Atendiendo a la nacionalidad de las personas, las extranjeras suman 70.666 habitantes en Navarra en 2020, en este caso, aunque solo ligeramente, más hombres (35.649) que mujeres (35.017). La actual diferencia porcentual en relación con las de origen extranjero es del 33,8%, más acusada entre las mujeres, lo que refleja en buena medida el proceso de adquisición de la nacionalidad española de una fracción significativa de las personas llegadas desde otros países. Esa dinámica además ha sido ascendente durante los últimos años, puesto que dicha diferencia era del 13% en 2007 y del 20,3% en 2011, para tenerla como referencia de lo que ha sucedido en el último decenio. El importante peso que tiene la migración americana en la región, particularmente centro y latinoamericana, y la estabilidad en el asentamiento de muchas personas y familias, suponen factores que explican la ampliación de esa diferencia a través de las nacionalizaciones. En todo caso, cabe considerar el origen



como variable esencial de los análisis para calibrar la dimensión y las implicaciones de la movilidad internacional de la población en la Comunidad Foral, puesto que el de la nacionalidad deja fuera del estudio a muchas personas (36.098 en 2020).

Casi 20 mil nacionalizaciones se han producido en Navarra en los últimos siete años para los que se encuentran registros, concretamente 19.974 entre 2013 y 2019, según el INE (el 51,3% de las mismas adquiridas por mujeres), con una incidencia anual en la escala estatal que oscila entre el 1,3 y el 2,7% en ese periodo, la mayor parte de los casos a través de acreditación de la residencia suficiente para ello (71,2%). Si observamos con detenimiento el resultado del proceso en 2019, son las personas de alguna nacionalidad americana y africana las que concentran el mayor conjunto de nacionalizaciones, con cifras superiores a los 500 cambios de nacionalidad (560 y 549, respectivamente), sumando las europeas del Este a mucha distancia y las asiáticas de manera testimonial.

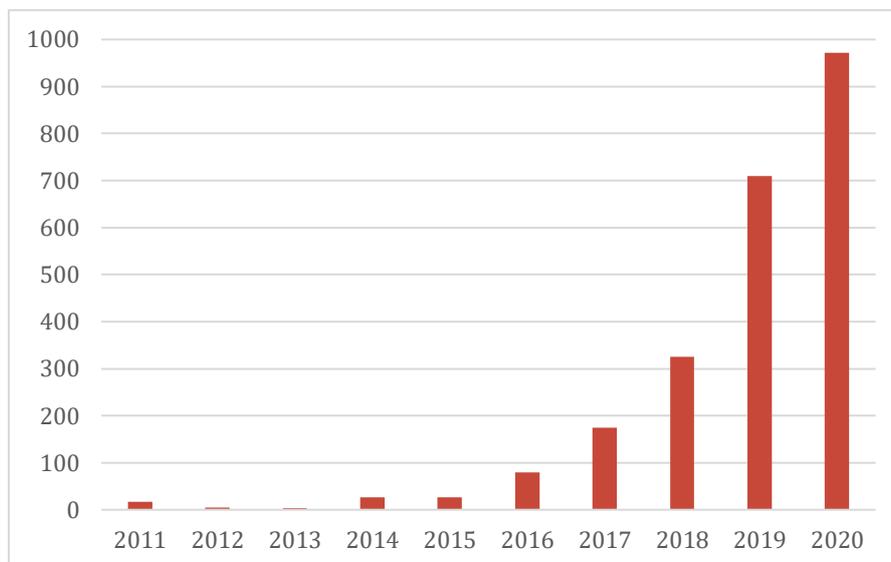
También es importante la incidencia de las personas que han nacido en España con nacionalidad extranjera y solicitan la adquisición de la primera, casi una cuarta parte del total. Nacionales de Marruecos, Ecuador, Colombia, Bolivia y República Dominicana, por este orden, suman la mayor parte de los cambios de estatus producidos en 2019. Las personas con alguna nacionalidad africana previa suponen más de la mitad de las nuevas nacionalizaciones. Dos quintas partes del total se produce en menores de 15 años, lo que refleja el interés de muchas familias en relación a que sus hijos e hijas puedan disfrutar de una plena incorporación a la sociedad de acogida.

La tendencia ascendente en relación con la instalación de nuevas y nuevos habitantes procedentes del extranjero en Navarra también viene avalada por el progreso de las solicitudes de protección internacional presentadas en la Comunidad Foral, que comienzan a ser más significativas recientemente, alcanzando casi un millar en el último año para el que se dispone de información publicada: 972 solicitudes en 2020, el 1,1% del total del Estado.

Aun así, Navarra se encuentra entre las regiones españolas con menor incidencia de esta movilidad ligada a la demanda de asilo. En la última década, se registraron 2.337 solicitudes, casi las tres cuartas partes en el periodo 2019-2020. Las procedencias centro y latinoamericanas son mayoritarias en este quinquenio más reciente, con Venezuela y Colombia como nacionalidades más reiteradas, a las que se suman Nicaragua, Honduras y Perú. Países del Este europeo como Ucrania, Georgia y Rusia han tenido también cierto protagonismo en este proceso. Con la información de 2019 se observa que participan tanto hombres como mujeres en el mismo (el 52,9% representan éstas), agrupando las procedencias americanas el 91,3% de las instancias cursadas. La incidencia de personas africanas y asiáticas es testimonial.



Figura 13 Solicitudes de protección internacional presentadas en Navarra entre 2011 y 2020



Fuente: *Asilo en cifras*, Oficina de Asilo y Refugio (OAR), Ministerio del Interior del Gobierno de España.

## 2.1.2. Amplificación de los flujos y diversificación de la población residente

La migración extranjera se ha consolidado en lo que va de siglo como uno de los nuevos rasgos estructurales de la realidad navarra, tal y como indican las cifras analizadas, pese al freno que supuso para esta movilidad la anterior etapa de crisis económica. De hecho, salvando esa amplia coyuntura negativa, tal vez la población nacida en otros países ya estaría significando una quinta parte de la demografía de la Comunidad Foral. En todo caso, la tendencia ascendente se ha recuperado en el marco de un proceso de amplificación de las procedencias, que ha terminado por reconfigurar el peso demográfico de los distintos orígenes nacionales, aunque sin alterar en esencia el protagonismo de cada bloque continental. Ahora aparecen más grupos homogéneos según la procedencia con un número significativo de componentes, resaltando el importante papel que han desempeñado las redes y cadenas migratorias en el periodo más reciente, esto es, la presencia anterior de personas naturales de determinados países. Elemento esencial en los procesos de acogida, instalación e inclusión, presentes y futuros.

Atendiendo al origen de la población, el colectivo procedente de algún país americano residente en Navarra es el predominante y con perspectiva temporal amplia, puesto que supone más de la mitad de esos y esas habitantes durante lo que va de siglo XXI: 50,4% en 2020, sumando 53.845 personas. También con poca variación le siguen la población europea (24,1%) y africana (22,1%), a la que se añade un menor contingente asiático (3,3%), aunque con el mayor crecimiento registrado en los últimos veinte años (8,26% anual). Con todo, es la población marroquí la principal con el 15% del



conjunto de estos/as habitantes, la mitad de los cuales se reparte entre cinco procedencias: a Marruecos sumamos Ecuador (13,7%), Colombia (9,6%), Rumanía (6,4) y Bulgaria (5,1). Trece orígenes agrupan el 75% de las personas empadronadas, 22 muestran en la estadística oficial comunidades por encima de mil personas. Con distintas dimensiones, Nicaragua, Honduras y Bolivia ofrecen los mayores índices de crecimiento desde 2002, por encima del 20%, y Rumanía, Moldavia, Perú, Venezuela y China, del 10%.

Tabla 1 Población de origen extranjero en Navarra según continente en 2002 y 2020

Origen	2002	%	sex-ratio	2020	%	sex-ratio	ICA	%CR
Europa	9.262	25,2	118,1	25.677	24,1	100,1	5,83	63,9
África	7.820	21,3	382,1	23.575	22,1	146,2	6,32	66,8
América	18.668	50,9	84,3	53.845	50,4	74,9	6,06	65,3
Asía	845	2,3	144,9	3.525	3,3	112,5	8,26	76,0
Oceanía	95	0,3	61,0	142	0,1	63,2	2,26	33,1
Total	36.690	100	123,7	106.764	100	94,5	6,11	65,6

LEYENDA: Sex-ratio, relación porcentual entre hombres y mujeres. Índice de crecimiento anual acumulado (porcentaje). Crecimiento porcentual entre las fechas consideradas (%CR).

Fuente: *Padrón Municipal de Habitantes*, (na)stat, Instituto de Estadística de Navarra. Elaboración propia

El detalle nacional revela algunos cambios significativos en los últimos dieciocho años, como por ejemplo el importante ascenso del colectivo marroquí, antes citado, que casi multiplica por cinco las personas que las integran desde 2002. Releva el protagonismo que supuso Ecuador a comienzos del siglo, cuando agrupaba una cuarta parte de las personas de origen extranjero empadronadas en la Comunidad Foral. Marruecos adquiere mayor peso y Argelia lo pierde, entre las procedencias africanas, sumándose ahora tímidamente Nigeria, Senegal y Ghana a las comunidades con más proyección. Significativa asimismo ha sido la llegada de naturales de países del Este de Europa, como Rumanía y Bulgaria de manera más evidente, y Ucrania, Moldavia e incluso Rusia, frente a la pérdida de relevancia de las procedencias comunitarias más tradicionales de Portugal, Francia, Alemania, Reino Unido e Italia. Ecuador y Colombia mantienen su influencia entre las latinoamericanas, sobre todo la primera, creciendo mucho Perú, Bolivia, República Dominicana, Venezuela y Brasil. Y hasta Nicaragua y Honduras, que junto a Bolivia son los orígenes que mayores índices de crecimiento ofrecen entre las procedencias nacionales que registran agrupaciones con más de mil personas.



Tabla 2 Población de origen extranjero en Navarra según países con mayor representación en 2002 y 2020

	2002	%	sex-ratio	2020	%	sex-ratio	ICA
<b>Total</b>	<b>569.628</b>		<b>99,9</b>	<b>661.197</b>		<b>98,0</b>	<b>0,83</b>
<b>Origen extranjero</b>	<b>36.690</b>	<b>100</b>	<b>123,7</b>	<b>106.764</b>	<b>100</b>	<b>94,5</b>	<b>6,11</b>
Marruecos	3.787	10,3	302,4	16.059	15,0	134,6	8,36
Ecuador	8.359	22,8	109,9	14.649	13,7	94,2	3,17
Colombia	4.216	11,5	70,1	10.213	9,6	72,5	5,04
Rumanía	661	1,8	127,9	6.866	6,4	106,9	13,89
Bulgaria	1.216	3,3	184,8	5.474	5,1	105,6	8,72
Perú	684	1,9	87,9	4.691	4,4	74,9	11,29
Bolivia	100	0,3	75,4	3.838	3,6	64,3	22,46
República Dominicana	972	2,6	41,7	3.642	3,4	70,3	7,61
Portugal	2.200	6,0	133,5	3.300	3,1	133,9	2,28
Venezuela	489	1,3	81,8	2.888	2,7	81,3	10,37
Brasil	623	1,7	34,8	2.840	2,7	50,9	8,79
Argelia	2.357	6,4	862,0	2.450	2,3	197,7	0,22
Argentina	1.030	2,8	88,3	2.418	2,3	97,7	4,86
Francia	2.057	5,6	90,1	2.301	2,2	90,2	0,62
Nicaragua	22	0,1	175,0	1.851	1,7	41,3	27,92
China	288	0,8	118,2	1.761	1,6	79,9	10,58
Ucrania	389	1,1	79,3	1.748	1,6	65,1	8,71
Moldavia	168	0,5	140,0	1.355	1,3	85,6	12,30
Cuba	495	1,3	44,7	1.353	1,3	61,1	5,75
Nigeria	279	0,8	213,5	1.302	1,2	98,5	8,93
Senegal	326	0,9	552,0	1.268	1,2	275,1	7,84
Honduras	27	0,1	58,8	1.204	1,1	35,4	23,49
México	386	1,1	75,5	995	0,9	74,3	5,40
Chile	465	1,3	87,5	810	0,8	83,7	3,13
Pakistán	181	0,5	1408,3	745	0,7	284,0	8,18



	2002	%	sex-ratio	2020	%	sex-ratio	ICA
Rusia	220	0,6	56,0	735	0,7	47,0	6,93
Alemania	603	1,6	128,4	731	0,7	118,9	1,08
EEUU	334	0,9	80,5	676	0,6	80,3	3,99
Reino Unido	318	0,9	120,8	567	0,5	123,2	3,26
Italia	186	0,5	195,2	522	0,5	148,6	5,90
Ghana	51	0,1	410,0	520	0,5	176,6	13,77

LEYENDA: Sex-ratio, relación porcentual entre hombres y mujeres. Índice de crecimiento anual acumulado (porcentaje).

Fuente: *Padrón Municipal de Habitantes*, (na)stat, Instituto de Estadística de Navarra. Elaboración propia

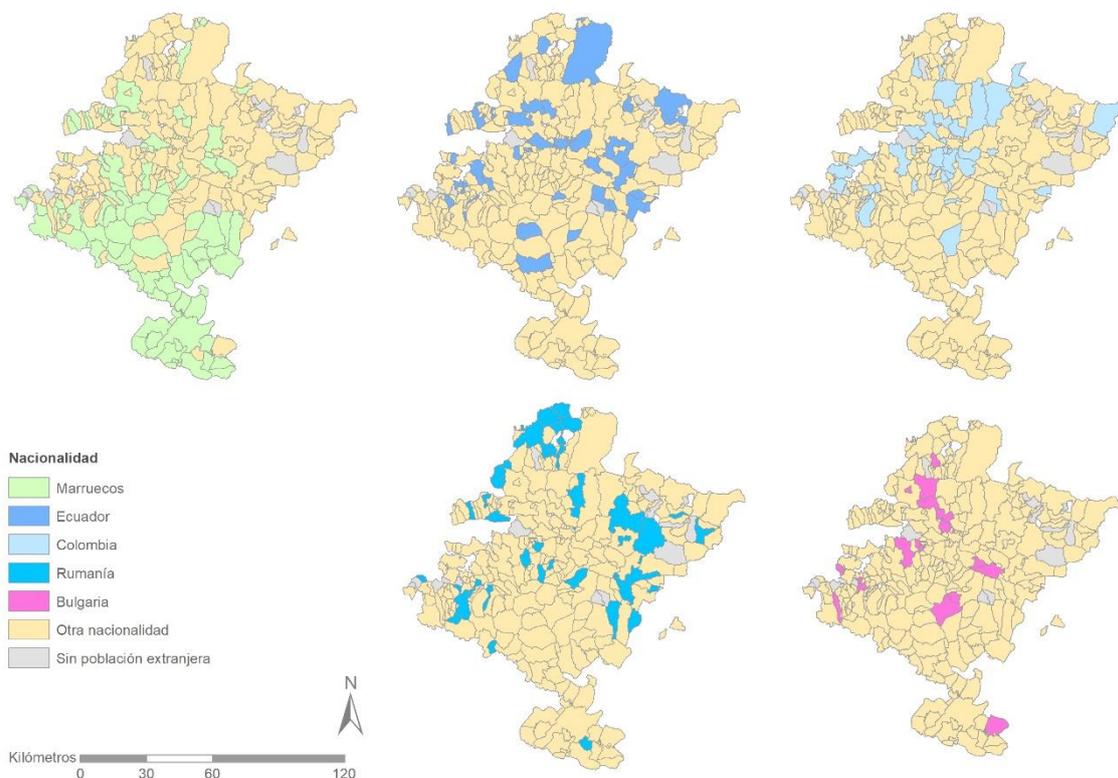
Colectivos nacionales que son heterogéneos en cuanto a su composición interna, puesto que están integrados por personas que proceden de distintos lugares y han llegado en diferentes momentos con un proyecto migratorio también particular. En términos generales, se podría señalar una mayor feminización en las procedencias americanas y masculinización en las africanas y asiáticas, sobre todo las primeras, ofreciendo más equilibrio en relación con la sex ratio las europeas, lo que subraya su mayor componente familiar. El detalle según países, no obstante, esconde algunas divergencias y casos paradigmáticos. Por ejemplo, cabe buscar comunidades muy masculinizadas entre las personas naturales de Senegal, Mali, Pakistán, Argelia, Portugal, Reino Unido, e incluso, Ecuador, que se sale de la regla general para el grupo americano. Situación parecida presentan las personas naturales de Marruecos, pero su mayor trayectoria en la región foral hace que la presencia femenina sea muy importante, de hecho, considerando solo las mujeres marroquíes, tendríamos el tercer grupo más amplio de personas migrantes de Navarra. En el extremo de los orígenes con una elevadísima presencia de mujeres, se encuentra Honduras, Rusia, Nicaragua, Brasil, Ucrania, Cuba o Moldavia.

En el año 2002, siguiendo la línea de análisis anterior, la alta incidencia masculina en los orígenes africanos (sex-ratio de 382,1%), asiáticos y europeos desequilibran la sex-ratio en favor de los hombres. Analizando este mismo resultado en 2020, se comprueba el importante giro producido a partir del más que destacado proceso de feminización en la migración ya apuntado, constatado en todas las procedencias continentales y en la mayor parte de las nacionalidades más significativas. Casos paradigmáticos como pakistaníes, argelinos/as, senegaleses/as, ghaneses/as, marroquíes (ha pasado su sex-ratio de 302,4% a 134,6% entre 2002 y 2020), nigerianos/as, búlgaros/as o nicaragüenses, entre otros, pero con cifras de partida diferentes, cambian notablemente el perfil de sus comunidades, que ahora aparecen más equilibradas sumando mayor protagonismo femenino a lo largo del tiempo. También se observa el caso contrario, aunque con menor intensidad, sobre todo en ciertas procedencias centro y latinoamericanas, como Colombia, República Dominicana, Brasil, Argentina o Cuba, donde se van equilibrando los pesos de hombres y mujeres. En los orígenes



europesos existe mayor diversidad, con más incidencia masculina entre comunitarios/as y femenina entre orientales, en términos generales.

Figura 14 Origen geográfico nacional predominante en cada municipio de Navarra en 2020



Fuente: *Padrón Municipal de Habitantes*, (na)stat, Instituto de Estadística de Navarra.

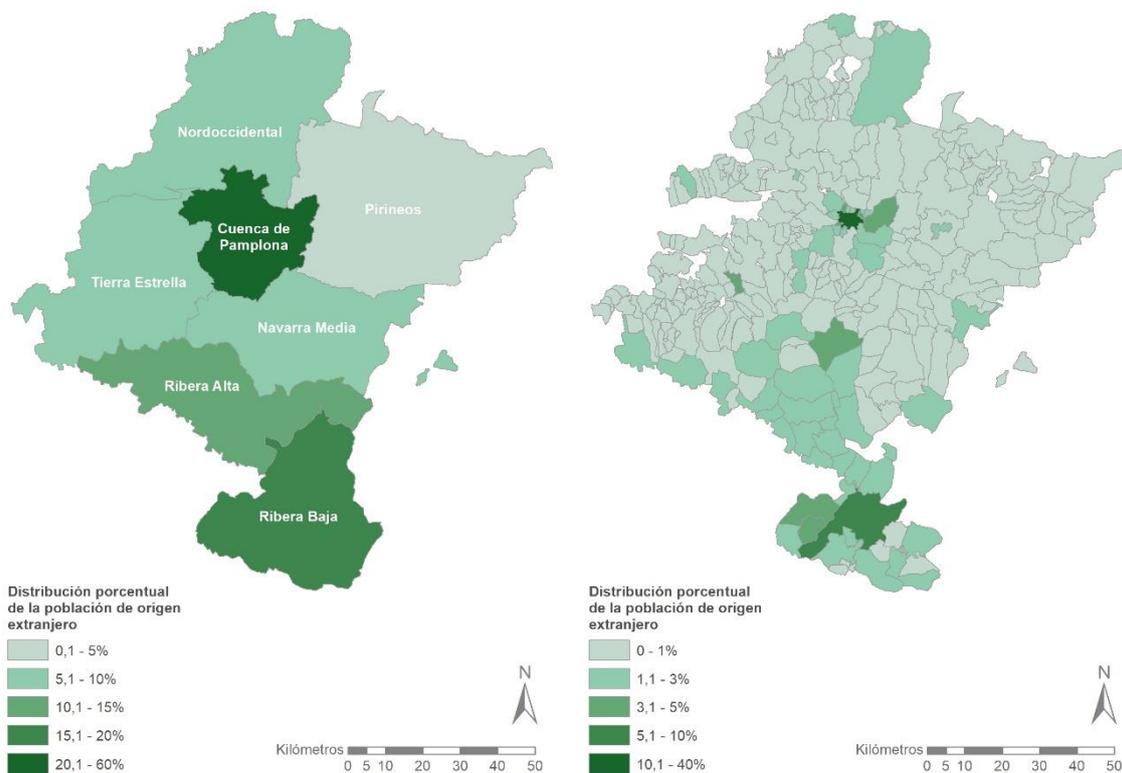
### 2.1.3. Preferencia por el espacio metropolitano de oportunidades diversas

Desde la perspectiva del reparto de las personas migrantes en la Comunidad Foral de Navarra, es posible destacar inicialmente dos aspectos relevantes. En primer lugar, este fenómeno migratorio ha alcanzado prácticamente a todas sus entidades comarcales y municipales (sólo 16 de sus 252 municipios no registran empadronamiento de personas de origen extranjero en 2020), por lo que supone una cuestión que incumbe y debe ser atendida en toda la demarcación foral. En una veintena de los mismos (algunos con un tamaño poblacional importante, como podría ser el caso de Tudela, Berriozar, Cintruénigo y/o Corella), la población nacida en otros países suma más de una quinta parte del total. En segundo lugar, el poder de atracción de la capital regional para esta movilidad es



incuestionable, sobre todo si se considera el espacio metropolitano que se ha ido conformando a su alrededor. A partir de aquí, la inmigración extranjera bascula de manera preferente en sentido meridional, con mayor incidencia en las comarcas de Zona Media, Ribera y Ribera Alta.

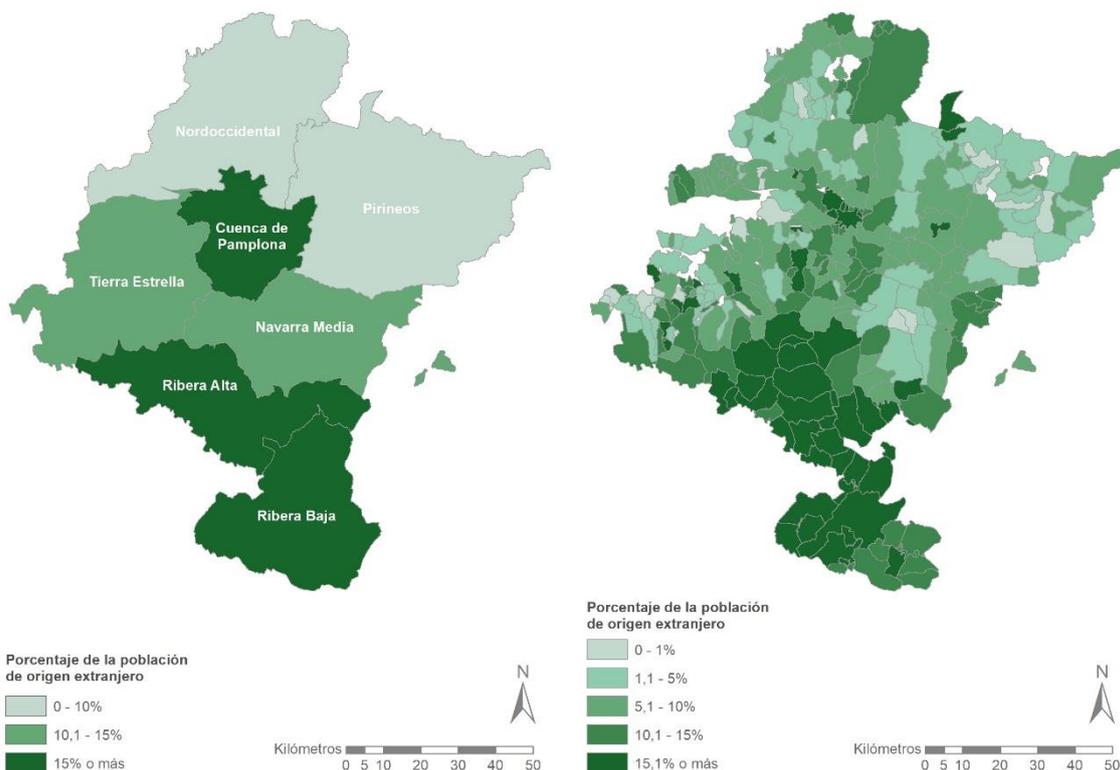
Figura 15 Distribución porcentual de la población de origen extranjero en Navarra en 2020



Fuente: *Padrón Municipal de Habitantes*, (na)stat, Instituto de Estadística de Navarra.



Figura 16 Peso de la población de origen extranjero en relación con el total en Navarra en 2020



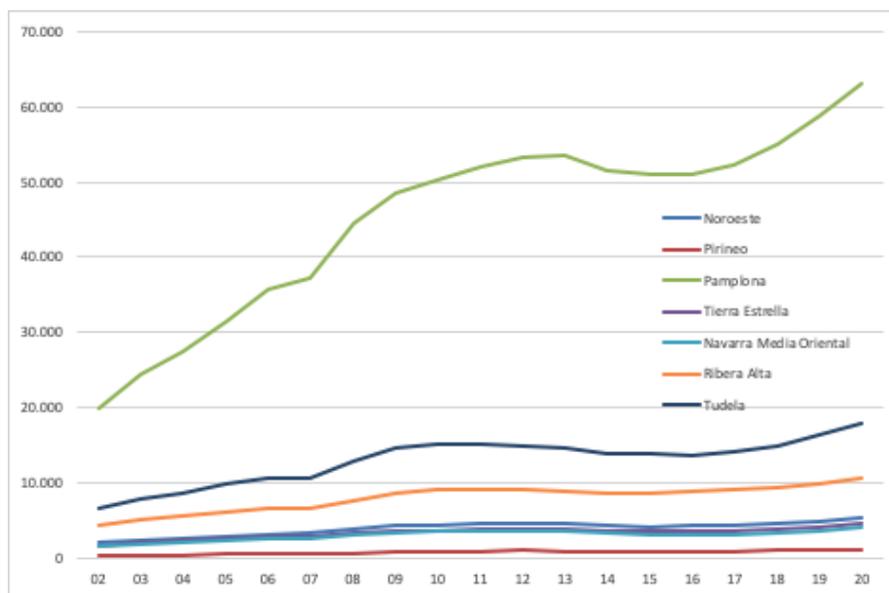
Fuente: *Padrón Municipal de Habitantes*, (na)stat, Instituto de Estadística de Navarra.

En efecto, atendiendo a la distribución territorial de las personas de origen extranjero empadronadas, sobresale la elevada concentración de estas en la zona de Pamplona, que acoge el 59% en 2020, siendo la que muestra una evolución más positiva desde 2002, solo por detrás del Pirineo, a partir de un crecimiento anual del 6,61%. Ese conjunto de población supone el 16,9% de sus habitantes, que se han más que triplicado desde comienzos del siglo XXI, significando además el 58,1% de la nueva vecindad entre ambas fechas. Además, presenta la menor sex-ratio calculada, 88,2%, resaltando así la mayor incidencia femenina en esta fracción de personas llegadas del extranjero.

Una cuarta parte de la población nacida en otros países se asienta en las comarcas que orillan el Valle del Ebro, particularmente en Tudela (16,8%) y una décima parte en Ribera Alta, siendo mucho menos importantes los registros en las áreas medias y la montaña, que suman el 14,3% de los empadronamientos entre cuatro comarcas.



Figura 17 Evolución de la población de origen extranjero según la zonificación de Navarra entre 2002 y 2020



Fuente: *Padrón Municipal de Habitantes*, (na)stat, Instituto de Estadística de Navarra.

Como hechos significativos merecen destacarse la mayor incidencia masculina en las comarcas que conforman la Ribera de mayor orientación agraria. El importante crecimiento de este mismo colectivo de habitantes en el Pirineo (7,58% anual entre 2002 y 2020). O la mayor repercusión con respecto a su población también en las áreas meridionales de Tudela (19,8%) y Ribera Alta (18,5%). Todas las zonas navarras pierden peso relativo de estas y estos habitantes entre las fechas citadas, con la salvedad de Pamplona-Cuenca de Pamplona, que intensifica en los tres últimos quinquenios su poder de atracción para la inmigración de origen extranjero en la Comunidad Foral, como ya se ha señalado, por lo que se puede afirmar que se ha producido un proceso de cierta concentración de esta población en la etapa reciente hacia uno de los espacios urbanos con más pujanza de la región.

También es evidente el creciente protagonismo de la población de origen extranjero frente a la nacida en otras regiones del país en las cuatro grandes áreas del centro-sur, esto es, Pamplona, Navarra Media Oriental, Ribera Alta y Tudela, proceso que se comienza a fraguar a partir de 2017.



Tabla 3 Representación de la población de origen extranjero en Navarra según zonas en 2002 y 2020

ZONAS NAVARRA 2000	Población 2002	OrEx02	Peso	Dis%	Población 2020	OrEx20	Peso	Dis%	%ICA
Zona 1. Noroeste	53.906	2.050	3,8	5,6	56.482	5.311	9,4	5,0	5,43
Zona 2. Pirineo	14.241	344	2,4	0,9	14.887	1.282	8,6	1,2	7,58
Zona 3. Pamplona	299.009	19.921	6,7	54,3	373.149	63.010	16,9	59,0	6,61
Zona 4. Tierra Estella	36.019	1.720	4,8	4,7	37.278	4.558	12,2	4,3	5,56
Zona 5. Navarra Media Oriental	30.695	1.579	5,1	4,3	31.536	4.056	12,9	3,8	5,38
Zona 6. Ribera Alta	56.381	4.442	7,9	12,1	57.698	10.652	18,5	10,0	4,98
Zona 7. Tudela	79.141	6.634	8,4	18,1	90.167	17.895	19,8	16,8	5,67
Navarra	569.392	36.690	6,4	100	661.197	106.764	16,1	100	6,11

LEYENDA: Población 2002. Población de origen extranjero en 2002. Porcentaje de la población de origen extranjero en relación con la población total (peso). Población 2020. Población de origen extranjero en 2020. Porcentaje de la población de origen extranjero en relación con la población total (peso). Distribución porcentual de la población de origen extranjero (Dis%). Índice de crecimiento acumulado de la población de origen extranjero entre 2002 y 2020 (%ICA).

Fuente: *Padrón Municipal de Habitantes*, (na)stat, Instituto de Estadística de Navarra. Elaboración propia

El atractivo migratorio del municipio de Pamplona es notable considerando en su conjunto la Comunidad Foral, puesto que en su demarcación concentra el 36,2% de las y los habitantes de origen extranjero en 2020. Y junto a su área metropolitana suman más de la mitad, añadiendo los empadronamientos de municipios como Burlada, Barañáin, Valle de Egüés, Berriozar, Zizur Mayor, Ansoáin y Villava. Otro foco importante se encuentra en Tudela (7,5%) y en sus municipios próximos de Corella y Cintruénigo. Estella (2,3%) y Tafalla (1,6%) registran asimismo concentraciones apreciables en otras comarcas, siempre por encima de mil efectivos.

Solo cuatro municipios concentran la mitad de la población nacida en otros países instalada en Navarra, a saber, Pamplona, Tudela, Burlada y Barañáin. Y los 13 primeros, las dos terceras partes. La capital regional muestra un peso importante de esas y esos habitantes, el 18,9% considerando su último empadronamiento, porcentaje relativamente similar al de los municipios que la rodean.



Tabla 4 Distribución de la población de origen extranjero en Navarra según sexo y zonas en 2002 y 2020

ZONAS NAVARRA 2000	HOMBRE 2002	MUJER 2002	sex-ratio	HOMBRE 2020	MUJER 2020	sex-ratio
<b>Zona 1. Noroeste</b>	1.127	923	122,1	2.582	2.729	94,6
<b>Zona 2. Pirineo</b>	166	178	93,3	625	657	95,1
<b>Zona 3. Pamplona</b>	9.932	9.989	99,4	29.536	33.474	88,2
<b>Zona 4. Tierra Estella</b>	989	731	135,3	2.193	2.365	92,7
<b>Zona 5. Navarra Media Oriental</b>	848	731	116,0	2.012	2.044	98,4
<b>Zona 6. Ribera Alta</b>	2.971	1.471	202,0	5.708	4.944	115,5
<b>Zona 7. Tudela</b>	4.254	2.380	178,7	9.219	8.676	106,3
<b>Población de origen extranjero</b>	<b>20.287</b>	<b>16.403</b>	<b>123,7</b>	<b>51.875</b>	<b>54.889</b>	<b>94,5</b>
<b>Población total</b>	<b>284.486</b>	<b>284.906</b>	<b>99,9</b>	<b>327.226</b>	<b>333.971</b>	<b>98,0</b>

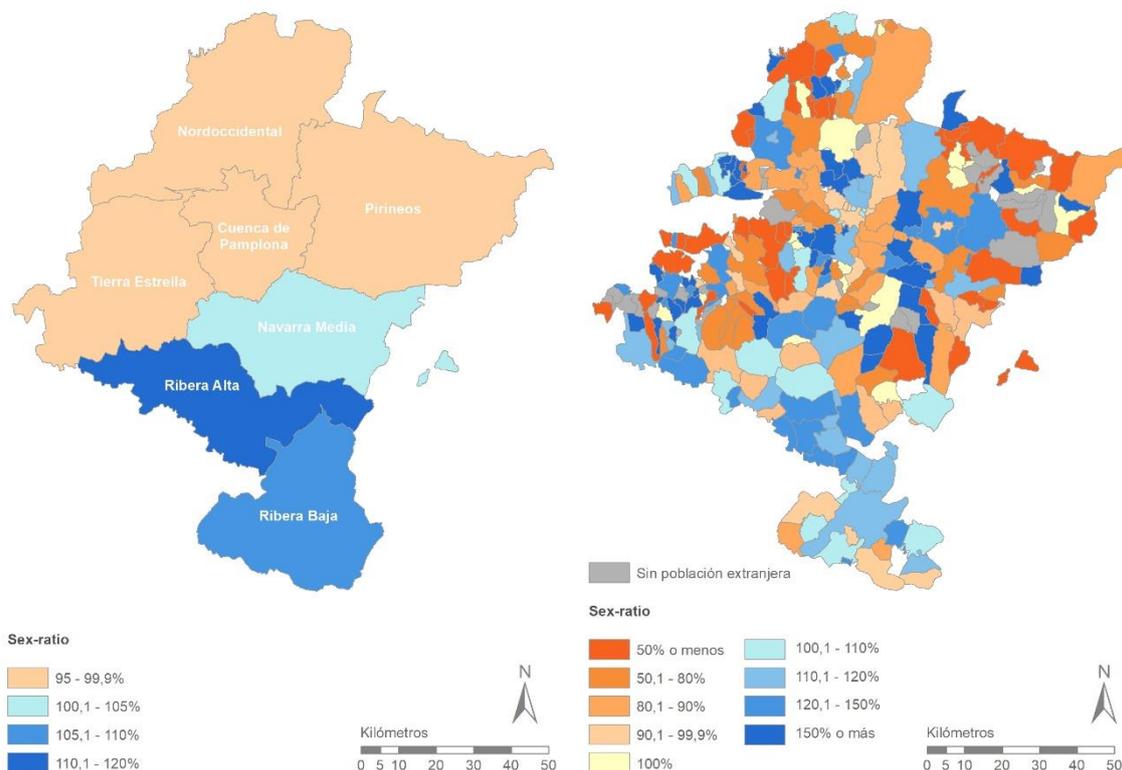
Fuente: *Padrón Municipal de Habitantes*, (na)stat, Instituto de Estadística de Navarra. Elaboración propia

En los últimos casi veinte años, todas las zonas de Navarra han observado un cambio en el equilibrio de la población de origen extranjero asentada considerando la relación entre hombres y mujeres. En la mayor parte de los casos se ha avanzado hacia una mayor incidencia femenina, puesto que, si en 2002 eran cinco las zonas en las que la presencia de hombres era mayoritaria y relevante en términos de su sex-ratio, como por ejemplo en Ribera Alta (202%) y Tudela (178,7%), en 2020 son cinco las que ofrecen una mayor repercusión femenina, destacando Pamplona donde ha continuado con cierta intensidad el proceso de feminización de sus habitantes procedentes del extranjero: 88 hombres por cada 100 mujeres.

En el Pirineo el proceso ha sido inverso, aunque con tendencia al equilibrio con una sex-ratio que avanza hacia el 100%. En el análisis por zonas y municipios se pueden observar algunas regularidades, reafirmando la permanencia de mayores indicadores de masculinidad en el sector meridional de la Comunidad Foral.



Figura 18 Sex-ratio de la población de origen extranjero en Navarra en 2020



Fuente: *Padrón Municipal de Habitantes*, (na)stat, Instituto de Estadística de Navarra.

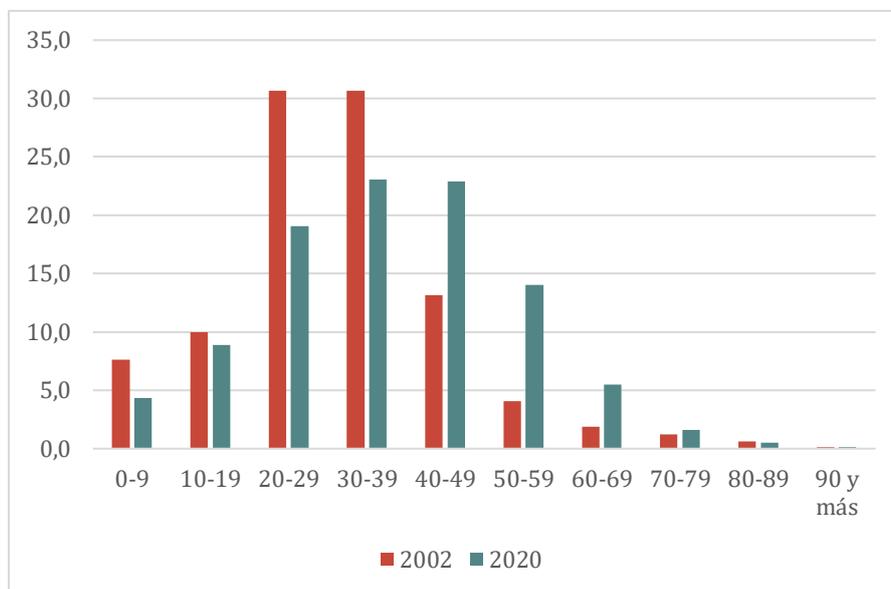
### 2.1.4. Creciente incidencia sociodemográfica de la nueva población

La estructura demográfica de la población de origen extranjero ha observado un proceso de cierto envejecimiento desde 2002, reforzándose las cohortes centrales y superiores del esquema de edades; y en contrapartida, reduciéndose los tramos inferiores, como por ejemplo el de 0 a 30 años, que ha pasado de reunir el 48,2% de los efectivos en 2002 al 32,3% en 2020. En la primera fecha, casi las dos terceras partes de las personas empadronadas de esta población se concentró entre 20 y 39 años. En la segunda, casi la mitad entre 30 y 49 años. Se observa una más equilibrada distribución de esta población según la edad en la actualidad, apuntando hacia un proceso de normalización de su asentamiento, planteando la hipótesis de una mayor incidencia migratoria de conjuntos familiares y el resultado asimismo de reagrupamientos familiares producidos en los años más recientes. Pese a ello, en la comparativa con la población navarra en su conjunto, las y los nuevos residentes muestran una figura mucho menos marcada por el envejecimiento, considerando que en la actualidad las



personas empadronadas en la Comunidad Foral de más de 60 años superan ampliamente a las que tienen menos de 20.

Figura 19 Distribución porcentual según tramos de edad de la población de origen extranjero en Navarra en 2002 y 2020



Fuente: *Padrón Municipal de Habitantes, (na)stat*, Instituto de Estadística de Navarra.

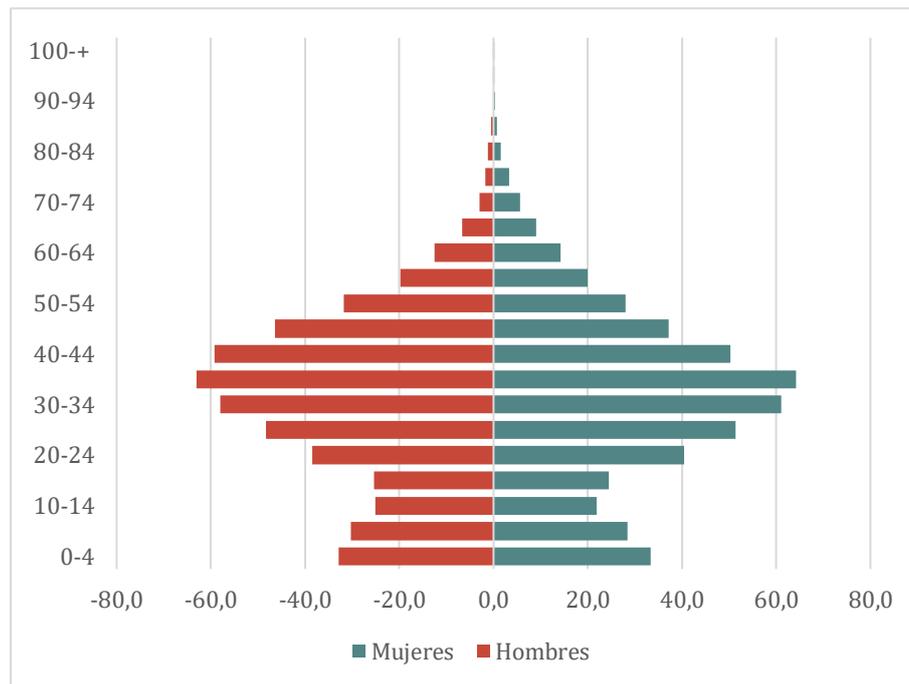
El Instituto de Estadística de Navarra ofrece diversa información de interés sobre la población de nacionalidad extranjera, que sirve para completar los análisis hasta aquí realizados tomando en consideración el más amplio colectivo de personas que ha nacido en otros países. Teniendo presente que alrededor de un tercio de éstas se quedarán fuera del estudio porque la estadística no contempla su origen sino su nacionalidad, parece conveniente señalar los rasgos de mayor interés del conjunto de 70.666 personas que actualmente se encuentran registradas con alguna nacionalidad distinta a la española, el 10,7% del empadronamiento general. Su observación viene a confirmar muchos de los argumentos ya expuestos, aunque aporta otras evidencias relevantes, como por ejemplo el crecimiento de este grupo de habitantes a lo largo del siglo XXI, salvo en el periodo comprendido entre los años 2012 y 2017. Asimismo, se manifiesta el ascenso leve de su edad media hasta los 33,4 años de 2020, en paralelo al crecimiento constante del grupo de 65 y más años, que engloba en la actualidad el 3,4% frente al 1,6% de 2002. De todos modos, cabe señalar que la población extranjera solo supone en esa misma fecha el 1,8% de la estructura demográfica navarra de 65 y más años, siendo mucho mayor su relevancia en las edades adultas y jóvenes, con una incidencia superior a la décima parte en cada caso.

El reparto según continente de referencia ha ido variando en los últimos años, considerando no solo las nuevas llegadas a la Comunidad Foral, sino, también, el efecto de las nacionalizaciones. Con todo,



existe un cierto equilibrio numérico entre las nacionalidades de países europeos, americanos y africanos consideradas en su conjunto.

Figura 20 Distribución por sexo y edad de la población de nacionalidad extranjera en Navarra en 2020



Fuente: *Padrón Municipal de Habitantes, INE.*

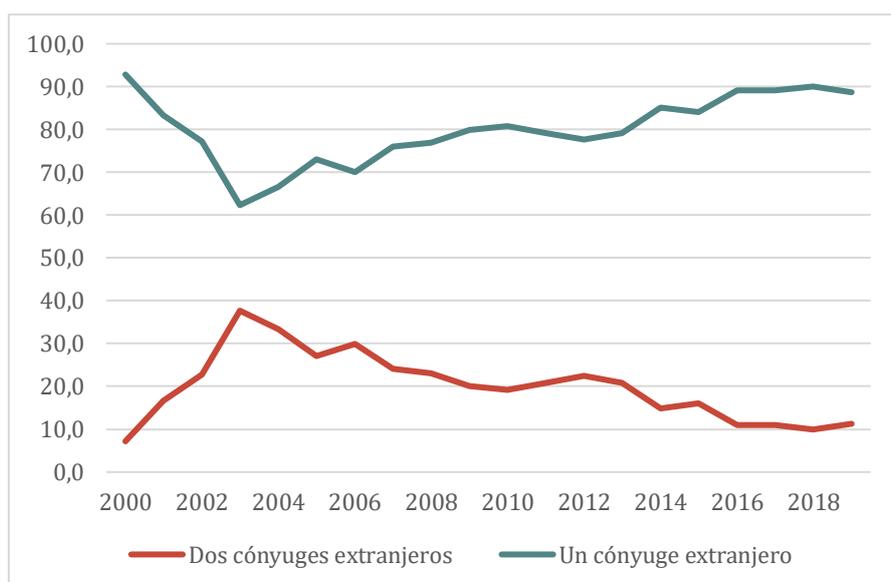
La distribución por sexo y edad de la población de nacionalidad extranjera viene a confirmar el indudable carácter laboral de la migración procedente de otros países que recibe la Comunidad Foral, puesto que, el 79,4% de sus protagonistas en 2020, se distribuye entre las cohortes centrales del sector de personas adultas con una importante simetría entre hombres y mujeres. La población de 65 y más años es exigua en igual fecha, 2.403 personas, el 3,4%. La base de la estructura resultante observa los efectos de esa mayor presencia de personas adultas, al mostrar un interesante efecto reciente en el crecimiento de nacimientos, que en buena medida se han producido en Navarra (entre 0 y 9 años, se registran 4.607 personas de origen extranjero y 8.822 de nacionalidad extranjera). Con todo, los índices de envejecimiento son muy bajos (0,20 supone el cociente entre la población de 65 y más años y la de 0 a 14 años, superior en mujeres que en hombres por su mayor longevidad). Esto contrasta con el índice de envejecimiento de la población de nacionalidad española: 1,44 en la misma fecha, siete veces mayor, en relación con un perfil poblacional en el que la población vieja supone más de la quinta parte del total.

Una cuarta parte de los nacimientos acaecidos en Navarra en el año 2020 son de madre extranjera, porcentaje que crece desde 2016, siendo casi la mitad de las madres africanas y el 45,4% registrados en la comarca de Pamplona, el 24,2% en Tudela y el 15,1% en la Ribera. En los últimos veinte años, el número medio de hijos e hijas por mujer extranjera oscila entre 1,4 y 2,0, siendo ascendente su



tendencia más reciente, igual que la que hace referencia a la edad de maternidad que se sitúa en el entorno de los 30 años (y entre 27 y 28 años, la primera maternidad). Interesante de cara a los procesos de inclusión es el dato de que, el porcentaje de matrimonios con ambos/as cónyuges extranjeros sobre el total de matrimonios de personas extranjeras, ha ido descendiendo a lo largo de los años, hasta situarse en el 11,3% del total en 2020. En todo caso, la tasa de nupcialidad ha descendido también, manteniéndose la tasa media de nupcialidad en 34,9 años para hombres y 33,4 años para mujeres en igual fecha. En otro orden de cosas, la incidencia de las disoluciones matrimoniales con uno o dos cónyuges de nacionalidad extranjera alcanza casi un tercio de las registradas en la Comunidad Foral en 2019, siendo ascendente ese registro desde 2012.

Figura 21 Porcentaje de matrimonios con uno o dos cónyuges extranjeros sobre el total de matrimonios extranjeros en Navarra entre 2000 y 2019



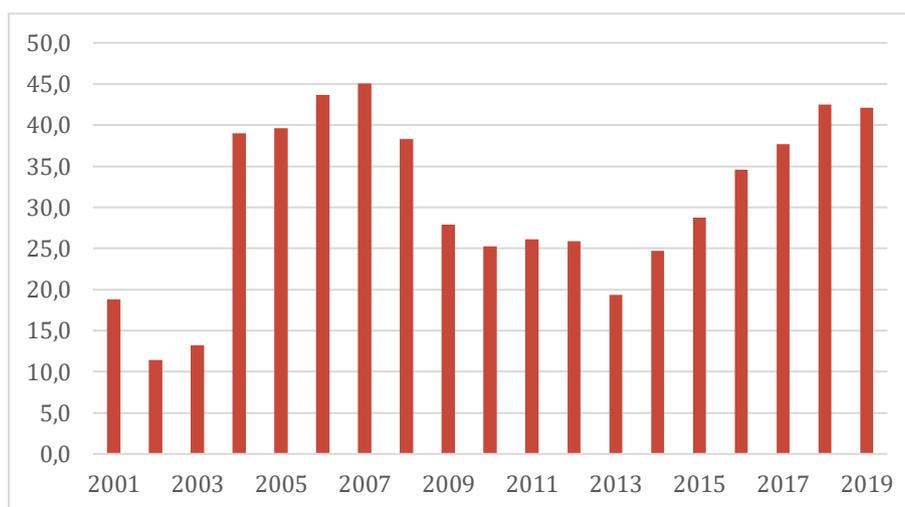
Fuente: *Movimiento Natural de la Población*, (na)stat, Instituto de Estadística de Navarra a partir de los datos del INE.

Por otra parte, llama la atención en el análisis de las defunciones entre la población extranjera, la alta incidencia entre las nacionalidades europeas (58,7% en 2019), posiblemente por la expresión del mayor peso de las motivaciones residenciales entre personas de esas procedencias, particularmente comunitarias, que implica a migrantes de edades avanzadas que se instalan en la Comunidad Foral tras su etapa de actividad laboral. Pamplona, Tudela y Noroeste de la región concentran el 83,7% de las defunciones, mejorando sensiblemente en los últimos años la edad media a la mortalidad de la población de nacionalidad extranjera, fijada en 59,7 años en 2019. El saldo vegetativo de la población extranjera en su conjunto es alto, 19,7 por mil habitantes en la misma fecha anterior, avalando su importante participación en el crecimiento demográfico regional por la vía natural. También en el contingente extranjero se aprecia el avance del proceso de feminización de esta población, con una ratio de masculinidad que se va acercando al equilibrio entre hombres y mujeres desde un punto de partida ampliamente favorable a los primeros (131,5% en 2002, por ejemplo).



En relación con su movilidad, cabe señalar que en 2019 la población extranjera acumula el 47,3% de las variaciones residenciales registradas en la Comunidad Foral, con leve predominio de las protagonizadas por hombres (52%) y de personas en edad adulta, que en su mayor parte implicaron un traslado de domicilio desde otros países (42,1%), siendo asimismo significativos los cambios de localización en el interior de la propia Comunidad Foral como indicador del importante grado de movilidad de esta población. Mayor porcentaje de altas por inmigración o llegadas, que de bajas por emigración o salidas, concentrando, internamente, Pamplona y Tudela tanto las primeras como las segundas. De hecho, Pamplona se convierte en el destino preferente, con diferencia, de los desplazamientos de la población extranjera que se mueve por cambio de domicilio una vez dentro de Navarra, aproximándose a la mitad de las variaciones residenciales contabilizadas en 2019.

Figura 22 Porcentaje de variaciones residenciales de personas extranjeras “de otros países a Navarra” sobre el total entre 2001 y 2019



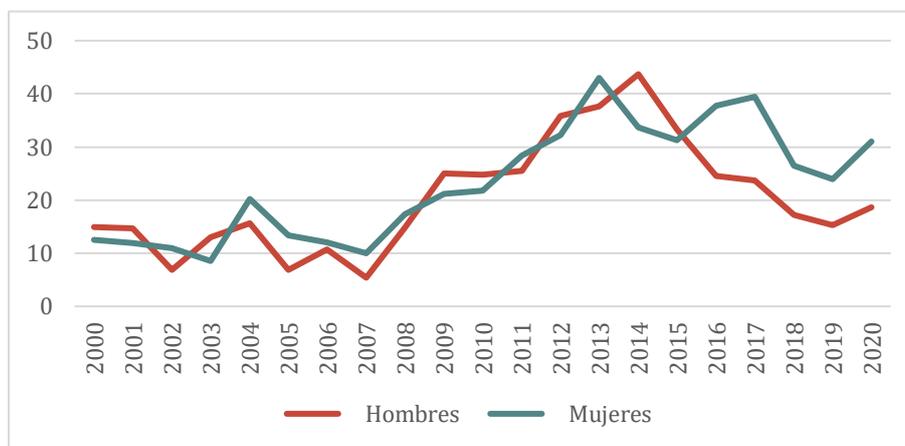
Fuente: *Padrón Municipal de Habitantes*, (na)stat, Instituto de Estadística de Navarra.

Por último, en lo relativo a la relación de la población extranjera con la actividad económica, cabe señalar que, en lo que va de siglo, siempre han sido superiores las tasas de actividad y empleo de los hombres frente a las de las mujeres de 16 y más años de edad (igual ocurre en el conjunto de la población navarra, aunque con perfil descendente de las tasas de actividad en la última década, sobre todo en el caso de los hombres), ocultando la dedicación de las mujeres a tareas invisibles o no reconocidas tanto en la esfera familiar como en el mercado de trabajo, y que, en lo que concierne al desempleo, se observa una mayor variabilidad en cuanto a que, hasta 2015, se combinaban periodos con mayor incidencia del paro en uno u otro sexo, aunque con un perfil ascendente en ambos casos. Desde esa fecha es patente la superior repercusión del desempleo en el grupo de mujeres extranjeras. El informe de orientaciones para el *Plan de Empleo de Navarra del año 2020*, realizado por el Observatorio de la Realidad Social, señala a las personas migrantes entre los colectivos especialmente vulnerables cuando se refiere a los retos en esa materia. Subraya asimismo que la tasa de paro entre la población extranjera es del 19,4%, frente al 6,7% que registra la población de nacionalidad española.



Aparte de los elevados indicadores que se manifiestan, se relaciona a este grupo de personas con la precarización del empleo y su segmentación y segregación ocupacional, en el marco de un importante proceso de feminización y etnificación del desempleo y la precariedad laboral.

Figura 23 Tasa de paro de la población extranjera en Navarra según sexo entre 2000 y 2020

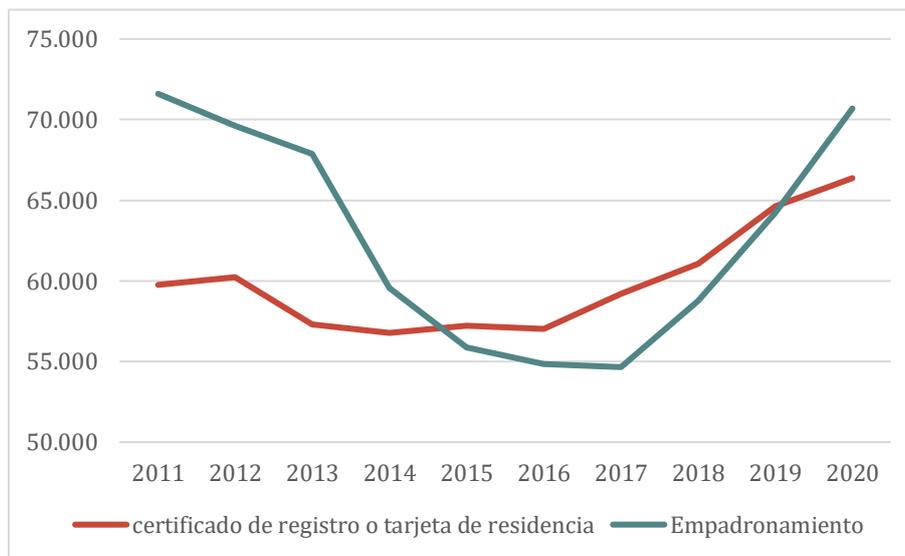


Fuente: *Encuesta de Población Activa (EPA)*, (na)stat, Instituto de Estadística de Navarra a partir de los datos del INE.

Comparando los datos del empadronamiento con la información del número de personas extranjeras con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor, a partir de las cifras publicadas por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones del Gobierno de España, llama la atención la diferencia que se produce a favor de esa acreditación estatal entre 2015 y 2019, lo que parece reflejar las dificultades de empadronamiento que han podido existir para una fracción de esta población en algunos momentos, llegando incluso a cifrarse en 4.563 personas en 2017. En 2020, por el contrario, una cifra parecida señala que el empadronamiento está por encima de la tarjeta de residencia, un indicador de que puede existir un cierto grado de irregularidad administrativa entre estos habitantes, circunstancias ambas negativas desde el punto de vista de su inclusión en las estructuras económicas y sociales de la Comunidad Foral de Navarra, a las que habría que prestar la máxima atención de cara a la normalización de su situación. De hecho, esa misma circunstancia se observó en el primer quinquenio de la presente década, aunque se fue reduciendo progresivamente. Por otra parte, cabe señalar que en los últimos años se ha rebajado la diferencia entre hombres y mujeres en cuanto al número de personas que cuentan con la residencia en vigor, si bien y en todo caso, siempre ha sido favorable a los primeros.



Figura 24 Comparativa entre la tarjeta de residencia y el empadronamiento de la población extranjera en Navarra entre 2011 y 2020



Fuente: *Padrón Municipal de Habitantes*, (na)stat, Instituto de Estadística de Navarra. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones del Gobierno de España.

## 2.1.5. Implicaciones en relación con acogida migratoria y convivencia intercultural

El saldo migratorio de Navarra con el extranjero es positivo y creciente desde el año 2016, una vez superados los principales efectos de la amplia crisis económica que se inició en la segunda parte del primer decenio del siglo XXI. Durante esa etapa se interrumpió un proceso de intensificación de la inmigración que había comenzado años atrás. De hecho, las cifras disponibles por parte del INE aseguran que la Comunidad Foral perdió habitantes que allí se habían instalado procedentes de otros países. Ese balance favorable entre 2016 y 2019 arroja la cifra de 15.516 personas nacidas en algún país extranjero. Están todavía por comprobar las repercusiones que se han podido derivar de la actual pandemia causada por el virus SARS-CoV-2, si bien, todo parece indicar que los países y regiones europeas, con sistemas públicos de respuesta social más consistentes, no han apreciado pérdidas significativas en la población asentada procedente del extranjero. De hecho, se entrevé una pronta restauración de la situación precedente a partir de la inmunización que provocarán las vacunas que ya se están aplicando de manera masiva. Incluso una inmediata recuperación puede amplificar el atractivo de ciertos territorios y el reforzamiento -o la reactivación en algunos casos- de determinadas corrientes migratorias.

Parece evidente que la migración extranjera supone desde hace décadas un fenómeno multidimensional y enormemente significativo en el contexto navarro, incidiendo en sus distintas



estructuras económicas, sociales, culturales e institucionales, en la medida en que se ha puesto especial atención en la adecuada gestión de la acogida e inclusión de sus protagonistas, valorando el conjunto de sus implicaciones. Las personas migrantes, cada vez más diversas en cuanto a sus orígenes geográficos y características sociodemográficas, se han repartido por toda la Comunidad, acudiendo de manera preferente a aquellos territorios que mejores expectativas de vida les han podido ofrecer en cada momento, concentrando la parte más significativa de su asentamiento en el entorno urbano que configura el área metropolitana alrededor de Pamplona. Desde ahí, se observa una importante presencia hacia el sur de la Comunidad, que parece responder tanto a la esfera de las oportunidades económicas como a la posibilidad de una más rápida incorporación a la realidad social navarra.

Una población diversa que aporta vitalidad en el plano demográfico a partir de sus mayores indicadores de juventud en relación con la población ya residente. También capacidad de adaptación a las demandas de un mercado de trabajo que requiere perfiles laborales y/o disponibilidades que afiancen el proceso de desarrollo regional. Mujeres, hombres, familias que llegan con distintas motivaciones y proyectos de vida, por lo que, no forman un colectivo homogéneo, ni siquiera en el marco de procedencias nacionales compartidas. Y es que, además, se han asentado en distinto momento temporal y han contado con mayor o menor apoyo en el complejo proceso de integración que supone el encuentro con un contexto distinto al de partida, más distante para determinadas comunidades que acuden, a priori, desde territorios con menores afinidades sociales, culturales y hasta religiosas.

Factores que debe tener presente cualquier proceso de planificación estratégica vinculado con la acogida de las y los nuevos habitantes y el objetivo de conformar adecuados contextos de convivencia con enfoque intercultural, que apuestan, particularmente, por el marcado acento en las relaciones interpersonales basadas en los principios de la igualdad y el respeto a la diversidad. En este sentido, cabe insistir en la idea de que la movilidad migratoria, como tendencia principal, seguirá incorporando habitantes a la Comunidad Foral, y que estas personas pueden continuar diversificándose. En la situación actual y futura se debe contar con las propias personas ya asentadas para componer los marcos de acogida y convivencia deseados. Conocer bien el conjunto poblacional de cada barrio o pueblo, municipio y comarca, procurará entonces las claves para desarrollar una buena labor de anticipación y definición de las mejores políticas públicas.



## 2.2. La situación de las personas beneficiarias y solicitantes de Protección Internacional

La Protección Internacional está amparada por el derecho internacional y nacional y tiene el fin de proteger los derechos fundamentales de aquellas personas que se encuentran fuera de sus países de origen, y que carecen de la protección de sus autoridades nacionales. En el caso de España, la protección internacional comprende a personas refugiadas<sup>17</sup>, beneficiarias de protección subsidiaria<sup>18</sup>, personas desplazadas en caso de afluencia masiva<sup>19</sup> y apátridas<sup>20</sup>.

### 2.2.1. Heterogeneidad en los perfiles de solicitantes de Protección Internacional por origen y motivos de persecución

Tal y como se recoge en el *Informe de actividad 2020 de la Oficina de Asilo y Refugio*, dependiente de la Subdirección General de Protección Internacional el perfil de personas solicitantes de protección internacional ha ido cambiando a lo largo de los años.

*“Así, mientras que en 2012 los datos mostraban un perfil de solicitante predominantemente africano, en 2015 y 2016, coincidiendo con la crisis del Mediterráneo oriental, la mayor parte de los solicitantes provenían del conflicto sirio o de Asia central (Afganistán, Irak). A partir de finales de 2016, la evolución de los conflictos geopolíticos y de la inestabilidad internacional transforma a España en el primer destino de los flujos de latinoamericanos, haciendo que, en 2020, el 87,4% de los solicitantes de protección internacional provengan de esa región y que España sea el destino de más del 90% de los venezolanos y colombianos que solicitan protección en el conjunto de Europa. Así, como en los tres años anteriores, pese a que en 2020 se tramitaron solicitudes procedentes de 111 nacionalidades distintas, las cinco principales nacionalidades de los solicitantes de protección internacional en nuestro país fueron latinoamericanas [venezolanos (28.375), colombianos (27.586), hondureños (5.536), peruanos (5.160) y nicaragüenses (3.749)].”*

<sup>17</sup> A quienes se reconozca la condición de refugiado en los términos definidos en el artículo 3 de la Ley 12/2009 y en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, celebrada en Ginebra el 28 de julio de 1951, y su Protocolo, suscrito en Nueva York el 31 de enero de 1967.

<sup>18</sup> Aquellas personas que, sin reunir los requisitos para ser reconocidas como refugiadas, pero respecto de las cuales se dan motivos fundados para creer que si regresaran a su país de origen, o al de su anterior residencia habitual en el caso de los apátridas, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños previstos en el artículo 10 de la Ley 12/2009, y que no pueden o, a causa de dicho riesgo, no quieren, acogerse a la protección del país de que se trate.

<sup>19</sup> En el caso de que no se diera ninguna situación merecedora de la protección internacional, podría autorizarse la permanencia en España de los solicitantes de protección internacional si concurrieran razones humanitarias, tal y como dispone el artículo 37 de la Ley 12/2009.

<sup>20</sup> El reconocimiento de la condición de apátrida es un cauce administrativo dirigido a reconocer la situación jurídica en que se encuentra toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación y que manifieste carecer de nacionalidad.



En cuanto a la comunidad foral, según los últimos datos oficiales disponibles desglosados por Comunidades Autónomas (datos del 2019), sólo en Navarra, las personas solicitantes de Protección Internacional proceden de 28 países. Como se aprecia en la tabla siguiente, las principales nacionalidades de origen son Colombia, Venezuela, Nicaragua, Honduras, Perú, Ucrania y El Salvador.

Tabla 5 Solicitantes de Protección internacional por país de origen y comunidad autónoma. 2019

NAVARRA, COMUNIDAD FORAL DE			
Pais de origen	Solicitantes	Pais de origen	Solicitantes
Argelia	1	Honduras	25
Argentina	1	Mali	1
Bielorrusia	4	Marruecos	3
Camerún	2	México	2
Colombia	253	Nicaragua	86
Costa de Marfil	1	Nigeria	3
Costa Rica	1	Pakistán	2
Cuba	2	Perú	20
Ecuador	3	Rusia	8
El Salvador	13	Siria	2
Georgia	11	Suecia	1
Ghana	1	Ucrania	16
Guatemala	11	Uruguay	1
Guinea	4	Venezuela	231
<b>TOTAL</b>		<b>709</b>	

Fuente: Asilo en Cifras 2019. Oficina de Asilo y refugio (OAR), Ministerio de Interior

Si bien, no se disponen de los datos de 2020 desglosados por Comunidad Autónoma según país de origen de las personas solicitantes de asilo, a nivel estatal, durante el 2020 se aprecia una tendencia similar, siendo los países mayoritarios Venezuela, Colombia y Honduras.

Figura 25 Solicitantes de asilo por nacionalidad en España. 2020



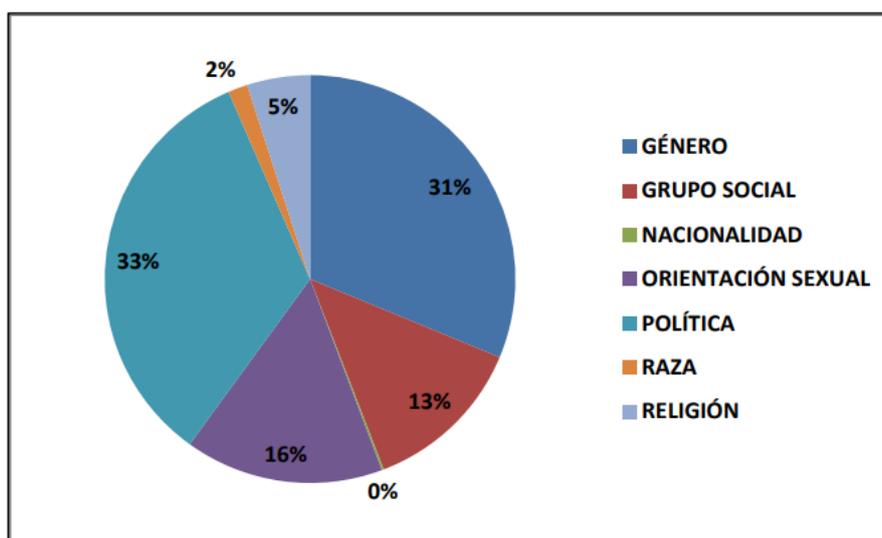
Fuente: CEAR a partir de los datos facilitados por el Ministerio de Interior.



Según informa CEAR, a junio de 2020, cerca del 70% eran personas originarias de América del Sur y Centro América. Con el cierre de fronteras debido a la pandemia, la ratio de personas procedentes de estos lugares ha descendido, suponiendo un 45% del total de solicitantes. El resto de personas (55%), en su mayoría, eran originarias de Siria, Magreb y África subsahariana. Se prevé, sin embargo, que vuelvan a ser predominantes las personas solicitantes de protección internacional provenientes de América Latina.

En cuanto a los motivos de persecución por los que se reconoce el estatuto de refugiado, en 2020, se observa como los principales son: las opiniones políticas (33%), el género (31%), la orientación sexual/identidad de género (16%) y la pertenencia a un grupo social determinado (13%).

Figura 26 Motivos de persecución para reconocimiento del estatuto de refugiado en 2020



Fuente: [Informe de actividad 2020](#). Subdirección General de Protección Internacional Oficina de Asilo y Refugio, Ministerio de Interior.

## 2.2.2. Tendencia en las solicitudes y resoluciones de Protección Internacional y la irregularidad sobrevenida

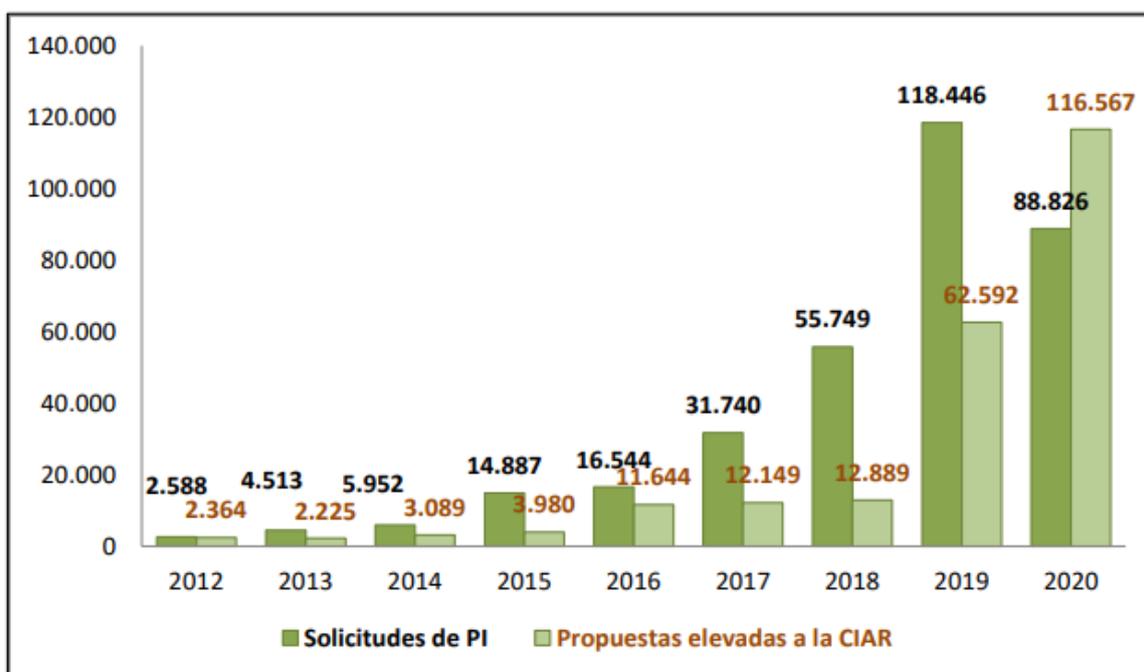
Cabe destacar que los últimos 6 años se ha registrado un notable aumento en las solicitudes de Protección Internacional en el estado español. Un incremento progresivo que, si bien ya se comenzaba a detectar tímidamente desde el año 2013, se agudizó a partir de 2015 con motivo de la denominada “crisis de refugiados” que implicó un alto número de llegadas marítimas en el Mediterráneo oriental.

*“El aumento de solicitudes recibidas en 2015 (2,5 veces más respecto al año anterior) marcó una tendencia alcista que se mantuvo en los siguientes años hasta alcanzar en 2019 la máxima entrada de solicitudes registrada hasta la fecha (118.446), más del doble de la entrada de 2018*



(55.749) y casi 46 veces la de 2012 (2.588). En 2020, pese a la restricción de movimientos producida por la pandemia del COVID-19, España ha sido el tercer Estado miembro de la Unión Europea en número de solicitudes de protección internacional recibidas (88.826), solo por detrás de Alemania (105.833) y Francia (89.290)<sup>21</sup>

Figura 27 Solicitudes de protección internacional y propuestas de resolución elevadas a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR). Evolución 2012-2020



Fuente: [Informe de actividad 2020](#). de la Oficina de Asilo y Refugio, Ministerio de Interior.

Según los datos oficiales ofrecidos por la delegación de CEAR en Navarra, la tendencia en esta comunidad va también en aumento. Así, en la Comunidad Foral, se ha pasado de 179 personas que solicitaron asilo en 2017, a 972 en 2020. Según explican, además, a pesar del cierre de fronteras, no se ha apreciado una reducción en las solicitudes debido al excedente de personas que no habían podido formalizar la solicitud de Protección Internacional.

Paralelamente a este incremento de las solicitudes de protección internacional, cabe destacar a nivel estatal una aceleración del proceso de resolución de expedientes de asilo. Esto se explica, entre otras cuestiones, debido a la puesta en marcha de un conjunto de medidas de refuerzo y transformación de la SGPI/OAR, que tienen lugar a partir de junio de 2018 y tras un diagnóstico del estado de situación

<sup>21</sup> [Informe de actividad 2020](#). Subdirección General de Protección Internacional (SGPI) Oficina de Asilo y Refugio (OAR), Ministerio de Interior.



en la que se encontraba la Oficina<sup>22</sup>. Las medidas de transformación de la OAR han facilitado que, en 2020, por primera vez en su historia, la SGPI/OAR haya resuelto más expedientes que solicitudes recibidas.

Figura 28 Resoluciones favorables y desfavorables en España. 2020



Fuente: CEAR a partir de los datos de 2020 facilitados por el Ministerio de Interior.

Por otra parte, el crecimiento del número de expedientes resueltos (un total de 114.919 expedientes en 2020) señalado anteriormente, se ha traducido en un alto porcentaje de denegaciones, conllevando la situación de irregularidad sobrevenida de las personas a las cuales se les ha denegado la protección internacional. Como podemos apreciar en la gráfica, el 60% de expedientes resueltos en 2020 han tenido una resolución desfavorable, lo que implica un cambio en la situación administrativa de las personas que hasta entonces eran solicitantes de protección internacional, pasando a ser personas en situación irregular.

Cabe destacar además que, atendiendo a las circunstancias particulares de cada caso y a la información actualizada sobre el país de origen, durante 2019 y 2020 se ha concedido autorizaciones de residencia temporal en España por razones humanitarias de protección internacional<sup>23</sup> a más de

<sup>22</sup> Cabe destacar, entre dichas medidas, el refuerzo del personal de la Oficina, con especial hincapié en las funciones de instrucción a través de una oferta de empleo público extraordinaria y adicional para el refuerzo de medios en atención a asilados y refugiados, o el desarrollo e implementación de una nueva aplicación informática que sustituirá en 2021 a la actual herramienta que data de 1996.

<sup>23</sup> Esta autorización tiene una duración anual renovable, conforme al artículo 130 del propio Reglamento de la Ley Orgánica de Extranjería.



80.000 personas de origen venezolano en los que no concurren las condiciones para el reconocimiento del estatuto de refugiado ni para la concesión de la protección subsidiaria.<sup>24</sup>

Las denegaciones, así como las autorizaciones de residencia temporal por razones humanitarias, conllevan la salida del Programa de Acogida en los 15 días siguientes desde las resoluciones. Es entonces cuando de manera abrupta desaparece la cobertura de las necesidades que hasta el momento de denegación – a través del programa de acogida - permitía subsistir a numerosas personas. Todo ello supone un periodo incierto, de inestabilidad e incertidumbre, cuyos riesgos son paliados frecuentemente mediante el apoyo de las redes sociales y al cual es necesario prestar especial atención.

### 2.2.3. El sistema de atención social a las personas solicitantes y beneficiarias de Protección Internacional

A los cambios mencionados anteriormente en cuanto a los perfiles de personas solicitantes y beneficiarias de Protección Internacional, así como en las tendencias en las resoluciones de los expedientes de asilo, se añaden otros cambios producidos o en proceso de implementación en el sistema de acogida estatal.

Actualmente, el *Programa Social de Acogida e Integración para personas solicitantes o beneficiarias de Protección Internacional* es una competencia estatal, dependiente del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. En Navarra, las entidades acreditadas para la gestión del programa estatal son Cruz Roja y CEAR.

No obstante, el Gobierno Central en la primavera del 2020 anunció la futura descentralización de dicho programa, por lo que existe la posibilidad de que próximamente pase a ser una competencia autonómica. Sin embargo, recientemente el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su sentencia nº 378, de 24 de junio de 2021, establece que la competencia de asilo y en especial de primera acogida es competencia estatal. De este modo, la decisión del TSJ estima solo parcialmente el recurso contencioso-administrativo núm. 719/2019, promovido por la GENERALITAT DE CATALUÑA, contra la resolución de 1 de abril de 2019, de la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria, por la que se convocan subvenciones en el Área de Protección Internacional y para la Atención Sociosanitaria en los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes de Ceuta y Melilla y anula solo parcialmente dicha convocatoria, dejando sin anular las acciones referidas a la primera acogida. Dado que a la fecha de elaboración del presente diagnóstico se desconoce cuál será el impacto de esta sentencia, nos encontramos en un momento de incertidumbre en cuanto a la previsión de la

<sup>24</sup> [Informe de actividad 2020](#). Subdirección General de Protección Internacional Oficina de Asilo y Refugio, Ministerio de Interior.



descentralización del Programa de Acogida que viene acompañado de un contexto de desinformación sobre el estado de la cuestión.

Por otra parte, se han constatado cambios en la ocupación del *Programa estatal de Acogida e Integración para personas solicitantes y beneficiarias de Protección Internacional*.

Se han reducido drásticamente el número de solicitudes para entrar en el Programa, dándose una situación radicalmente diferente a la de momentos previos a la pandemia, cuando había un colapso en la fase de Primera Acogida, la cual está destinada a atender a las personas que solicitan acceder al Programa y se encuentran a la espera de entrar en el mismo.

En paralelo, el número de personas atendidas a través del programa se ha reducido notablemente, constatándose una desocupación de las plazas de acogida. Hecho que se asocia, según informa CEAR, al cierre de fronteras. Así, en junio de 2020 en Navarra, entre las dos entidades acreditadas para gestionar el programa estatal (Cruz Roja y CEAR), había 516 personas acogidas, mientras que un año después el número se ha reducido a 289 personas acogidas.

Por último, es de especial relevancia, dado el impacto que tiene en las personas que siguen esperando que se resuelva su solicitud de asilo, destacar los próximos cambios en el sistema de acogida, comunicados en marzo de 2021: *“A partir del 1 de abril de 2021, las personas atendidas en el Sistema de Acogida para solicitantes y beneficiarios de protección internacional, sólo podrán ser derivadas a la segunda fase del Sistema (Fase de preparación para la autonomía), si se les ha concedido la protección internacional. El resto de destinatarios realizará su itinerario completo en 1a fase. Todo ello según las disponibilidades presupuestarias.”*<sup>25</sup>

Por otro lado, como contribución al proceso del *Pacto Global sobre Refugiados*, y entre los mecanismos que se prevén para el reparto de responsabilidades sobre las personas refugiadas, ACNUR propuso al Gobierno de España y al Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra la implementación de una experiencia piloto de patrocinio comunitario en la Comunidad Foral de Navarra. Los programas de *Patrocinio Comunitario* se sustentan en un modelo de acogida en el que se apuesta porque sea la propia comunidad quien asuma una responsabilidad directa en los procesos de acogida e integración de estas personas generando espacios de bienvenida, acompañamiento y apoyo en las diferentes localidades donde viven. En este sentido, en 2021 la Dirección General de Políticas Migratorias ha puesto en marcha en Tudela como experiencia piloto el *Programa navarro de Patrocinio Comunitario*, denominado “SOMOS”, para llevar a cabo la acogida e integración de personas beneficiarias de protección internacional, con el objetivo de favorecer su proceso de integración en la sociedad de acogida.

<sup>25</sup> Instrucción de la Secretaría de Estado de Migraciones 1/2021 por la que se modifica el Manual de Gestión (versión 4.1) del Sistema de Acogida de Protección Internacional y el Procedimiento de gestión del itinerario de Protección Internacional aprobados por la instrucción DGIAH 2020/05/15, en relación con los requisitos para el acceso a la segunda fase del sistema de acogida de solicitantes y beneficiarios de protección internacional.



## 2.2.4. Conclusiones y recomendaciones

Hay que señalar que, tras la información aportada y analizada, todo indica que la evolución de los conflictos geopolíticos y la inestabilidad internacional condicionan enormemente el perfil de las personas que llegan a España solicitando Protección Internacional. De todo ello se deduce que para ofrecer una atención -tanto jurídica como social - adecuada, es necesario priorizar el tratamiento y abordaje transnacional de dichos procesos migratorios, atendiendo a los contextos sociopolíticos de los países de origen - múltiples, complejos, variables y diversos - así como a los motivos de persecución por los cuales dichas personas huyen, dado que ambos factores condicionan inmensamente las experiencias vitales de las personas, y por tanto, deben ser puestos en el centro a la hora de orientar los itinerarios sociales.

Por otro lado, se observa cómo los perfiles de personas solicitantes de Protección Internacional están sufriendo múltiples y constantes transformaciones, influidos tanto por las políticas migratorias a nivel global, como por los conflictos internacionales. Además, se constata una tendencia a la diversificación de perfiles de las personas que solicitan asilo en la comunidad foral y en el estado (según origen y motivos de persecución, entre otros aspectos), lo cual se traduce en un colectivo de características y necesidades muy heterogéneas.

Esta heterogeneidad y los cambios en las tendencias de perfiles, así como los cambios en el sistema estatal de atención social a personas solicitantes de Protección Internacional y en las tendencias en las resoluciones de los expedientes jurídicos (con un amplio porcentaje de denegaciones) requieren de un inmenso esfuerzo de previsión y anticipación a la hora de planificar la atención social en función de sus características y necesidades particulares, así como el desarrollo de políticas y programas que permitan dotar de mecanismos de gestión flexibles - acordes a los procesos migratorios - y ágiles así como espacios de acogida versátiles, posibilitando a las entidades la preparación de las llegadas de solicitantes de asilo, de modo que puedan ofrecer una atención social adecuada a las particularidades de las personas.

Esta necesidad de anticipación y previsión para la construcción de espacios de acogida adecuados se hace aún más evidente en un contexto marcado por la ausencia sistemática de investigación sobre la cuestión, especialmente en lo que se refiere a procesos y condiciones de acogida e inclusión de las personas solicitantes de protección internacional.<sup>26</sup>

Asimismo, es indispensable reforzar el trabajo coordinado entre los múltiples agentes que intervienen en la atención social a las personas solicitantes de protección internacional para adecuar las respuestas a las necesidades y a la realidad cambiante y aterrizar los análisis a la realidad concreta de

<sup>26</sup> ¿Acoger sin integrar? El sistema de acogida y las condiciones de integración de personas solicitantes y beneficiarias de Protección Internacional en España. Universidad Comillas, Servicio Jesuita a Migrantes y Universidad de Deusto, 2018.



la comunidad. Para ello, sería pertinente proceder a la actualización del [Protocolo Integral de Acogida a Personas Refugiadas y Solicitantes de Asilo en Navarra](#).

Tal y como se ha expuesto con anterioridad, la salida del Programa estatal de Acogida de las personas cuyas solicitudes de asilo han sido denegadas y de las personas a las que se les ha concedido autorización de residencia temporal por razones humanitarias, suponen la interrupción abrupta de la cobertura de las necesidades básicas, lo cual genera periodos de gran inestabilidad, incertidumbre y aumenta notablemente los riesgos de caer en exclusión social. Todo ello alerta sobre la necesidad de reforzar la coordinación entre las entidades y los Servicios Sociales, para posibilitar la atención desde criterios unificados y que los itinerarios sociales de las personas no sean interrumpidos. En este contexto, además, será fundamental plantear alternativas flexibles que den respuestas inmediatas, como podrían ser la apertura de espacios de transición que supongan una respuesta habitacional provisional para ambos perfiles, o la existencia de una bolsa económica o fondo rotatorio que permita dar respuestas ágiles - frente a las esperas en la valoración de la Renta Garantizada, de 3 meses - previniendo entonces que las personas queden en situación de exclusión social.

Por último, una vez más, se constata el peso de las redes de apoyo en los procesos de acogida, especialmente en los casos de denegaciones de protección internacional (lo cuales derivan en personas que acaban en situación de irregularidad sobrevenida), y de ello se deduce la necesidad y pertinencia de avanzar en líneas de actuación que posibiliten la implicación de múltiples agentes locales y comunitarios.



## 2.3. Análisis de activos existentes para la Acogida a personas migrantes en Navarra

Tras el proceso de identificación de los activos existentes en Navarra para la acogida de las personas migrantes, se procede a un análisis crítico del conjunto de activos. Cuando se habla de activos para la “acogida a personas migrantes”, se hace referencia a recursos o elementos de diferente naturaleza destinados a gestionar la llegada de personas a un territorio.

Antes de nada, es pertinente recordar que, si bien el marco competencial de referencia en acogida implica múltiples niveles territoriales, los aspectos clave para la acogida de personas migrantes, como la asistencia social<sup>27</sup>, la educación y la sanidad, son responsabilidad de la Comunidad Foral. De esta manera, es el Gobierno de Navarra quien tiene las competencias y la responsabilidad de asumir el liderazgo en los principales aspectos relacionados con la acogida de personas migrantes. Concretamente, es el Departamento de Políticas Migratorias y Justicia a través de la Dirección General de Políticas Migratorias<sup>28</sup> quien ostenta las competencias para la coordinación de políticas en materia de acogida. No obstante, señalar que la identificación y análisis de los activos de acogida es contemplada desde un abordaje transversal, considerando la diversidad de ámbitos implicados en la acogida, lo cual supone la necesaria implicación de las políticas sectoriales, haciendo fundamental la vinculación con dichas políticas.

En cuanto al análisis de los activos para la acogida a personas migrantes en Navarra, desde un plano general, se puede afirmar que existe una gran concentración de servicios y programas en el área de Pamplona. En este sentido, cabe recordar que, si bien las personas migrantes concentran la parte más significativa de su asentamiento en el entorno urbano que configura el área metropolitana de Pamplona, es prioritario recuperar el foco en las localidades con mayor presencia de población migrante (recordamos la importante presencia de personas migrantes hacia el sur de la comunidad), así como atender a las dinámicas que se desarrollan en el contexto local, conociendo e impulsando las capacidades y redes del entorno rural y urbano.

Si continuamos analizando el mapa de activos para la acogida de personas migrantes, otra cuestión general de gran relevancia es el predominio de prestaciones y servicios centrados mayoritariamente en cubrir necesidades básicas, y con una elevada tendencia a la burocratización de los procesos, mecanismos, servicios, programas y recursos de atención social. Todo ello nos alerta sobre el riesgo de adoptar una visión reduccionista de la acogida, descuidando la atención a elementos claves como los procesos de duelo migratorio, o como la participación comunitaria y la promoción de espacios de

<sup>27</sup> Artículo 44. 17. (y 18.) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Publicada en el Boletín Oficial de Navarra núm. 106 de 3 de septiembre de 1982.

<sup>28</sup> El Decreto Foral 266/2019, de 30 de octubre, por el que se establece la estructura organizativa del Departamento de Políticas Migratorias y Justicia, en su artículo 1. confiere a dicho Departamento el ejercicio de las competencias relativas al desarrollo y coordinación de política definida por el Gobierno de Navarra en materia de inmigración, integración de los inmigrantes y gestión de la diversidad étnica y cultural.



convivencia intercultural y de redes de proximidad, elementos sobre los que hemos reparado en este análisis de activos.

Por otra parte, del peso que tiene la situación administrativa de las personas migrantes, se deduce la enorme importancia de que se ofrezca asesoría y apoyo en procesos legales y administrativos en materia de extranjería (regularización administrativa, apoyo en trámites como la solicitud de nacionalidad, permisos de residencia y trabajo, reagrupación familiar, tarjeta de familiar comunitario, arraigo, protección internacional...). Destacar entonces que el principal recurso al que tanto las personas recién llegadas como ciudadanía, entidades e instituciones, pueden acudir para informarse y ser orientados en materia de extranjería es el **Servicio de atención y asesoramiento en materia de extranjería para personas migrantes en la Comunidad Foral de Navarra**, gestionado por Cruz Roja y dependiente de la Dirección General de Políticas Migratorias (Departamento de Políticas Migratorias y Justicia). Dicho servicio se encuentra en Pamplona, Tudela, Castejón, Cintruénigo, Estella, Lodosa, Tafalla, Alsasua y Sangüesa. Es importante que el Servicio se adecúe y anticipe a las necesidades marcadas por el volumen de llegadas (adecuando la extensión y amplitud del servicio a tal volumen) y los cambios que se puedan producir en materia de extranjería.

Asimismo, se constata una gran preocupación en torno al impacto negativo de la situación administrativa en la limitación o imposibilidad de ejercer los derechos fundamentales, y por consecuencia, en las circunstancias vitales de las personas migrantes y el acceso a las condiciones materiales y sociales para una vida digna. Se observa cómo el ejercicio a los derechos se dificulta aún más en las personas en situación administrativa irregular, pues éstas son excluidas de ser sujetos susceptibles de atención en servicios y programas que dan acceso a elementos fundamentales para la inclusión social (como el empleo o la protección social), porque los servicios y programas imponen ciertos requisitos que no pueden cumplir.

### 2.3.1. Complejidad, diversidad, dispersión y atomización de activos: Un reto para la coordinación efectiva

Al analizar el mapa de activos se constata la existencia de un entramado complejo, diverso y disperso de servicios, recursos, programas e iniciativas, conformado por múltiples y diversos agentes (administración foral, entidades locales, entidades sociales e iniciativas ciudadanas, personas migradas, sector privado...). Esta diversidad de activos y agentes, supone una rica base de acción social en torno a la acogida, pero también grandes retos en la coordinación entre los agentes sociales implicados en los procesos de acogida. Se advierte el riesgo de caer en intervenciones reactivas, cortoplacistas, voluntaristas, dinámicas arbitrarias o voluntaristas, de no existir elementos vertebradores comunes y una planificación estratégica con retos compartidos. Cuestiones que se señalarán más adelante al abordar las dinámicas generadoras de exclusión en el apartado correspondiente del diagnóstico participativo.



En relación a todo ello, se observa cierta segmentación y atomización de activos promovidos por los diversos agentes sociales, no encontrándose espacios que permitan establecer sinergias entre dichas actuaciones, iniciativas, medidas y servicios. Esto se suma a la ausencia de espacios relativamente estables que posibiliten canalizar el conocimiento y la información más relevante en torno a los procesos de acogida.

El principal mecanismo de coordinación de los activos para la acogida de personas migrantes son las reuniones que se establecen entre los agentes implicados. Se trata de reuniones fundamentalmente bilaterales. Asimismo, se detectan mecanismos para coordinar la atención a perfiles específicos de población. Dichos mecanismos se desarrollan a través de Protocolos ([Protocolo Integral de Acogida a Personas Refugiadas y Solicitantes de Asilo en Navarra de 2018](#) o el [Protocolo de Coordinación Operativa Para La Acogida de Menores Migrantes No Acompañados del Gobierno de Navarra de 2019](#)), que será fundamental actualizar para que sean mecanismos eficaces y para adecuar las respuestas a las necesidades y la realidad cambiante de las personas migrantes.

Por otra parte, la convocatoria anual de subvenciones a entidades de personas migrantes o refugiadas o a entidades que trabajan con estos colectivos, realizada por la Dirección General de Políticas Migratorias, se visibiliza como una oportunidad para seguir incidiendo desde una lógica de complementariedad en las acciones y activos dispuestos para la facilitación y mejora de los procesos de acogida. Sin embargo, los proyectos subvencionados son presentados de manera individual por cada una de las entidades, desde las visiones particulares de cada entidad, lo que nos alerta de nuevo sobre el riesgo de atomización y segmentación. Dicho lo cual, para aprovechar al máximo la oportunidad, sería pertinente que los mecanismos de coordinación de los activos de acogida que puedan establecerse (fundamentales para la gobernanza del Plan que se presenta), incorporen dicha subvención como una herramienta que puede responder a los retos comunes que se vayan identificando, de modo que se eviten duplicidades y solapamientos, así como vacíos en los retos planteados.

Será de especial relevancia también generar mecanismos de coordinación con la Dirección General De Paz, Convivencia y Derechos Humanos (Departamento de Relaciones Ciudadanas). Dentro de la citada Dirección se encuentra el Servicio de Convivencia y Derechos Humanos que promueve iniciativas en torno a convivencia y derechos humanos además de iniciar, a final de 2019 el diseño del *Plan Estratégico de Convivencia de Navarra*. Dicho plan se fundamenta bajo una conceptualización de la convivencia que aborda las diversidades desde un enfoque amplio (diversidad intercultural, interreligiosa y sociopolítica), profundizando en las causas y en el significado de los distintos acontecimientos que han afectado a la convivencia en Navarra, así como en las transformaciones que estos hechos han producido en la conciencia y en las praxis colectivas. Las bases del plan explicitan la necesidad de visión integral sobre la convivencia intercultural e interreligiosa y sobre la atención a los derechos sociales colectivos de las personas migrantes.



El Plan, cuya fase participativa terminó en marzo del 2021, se encuentra ahora en proceso de redacción del documento borrador, y desde el mismo se propone la adopción de una visión estratégica e integral de los gobiernos en torno a tres dimensiones: convivencia, memoria y Derechos Humanos.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, la construcción de mecanismos de coordinación sólidos, innovadores y transformadores entre los agentes sociales implicados supone uno de los retos principales en el marco del Plan de Acogida, impulsando el funcionamiento de espacios de diálogo entre los agentes implicados en la acogida, unificando procedimientos, facilitando la adopción de una hoja de ruta compartida desde una lógica de complementariedad y adaptación al contexto local.

Estos mecanismos y herramientas deben posibilitar el establecimiento de un marco común entre múltiples y diversos agentes, así como la planificación de una intervención estratégica a través del diseño de itinerarios coherentes, integrales y eficientes, que permitan ofrecer una respuesta global a las personas migrantes que deben enfrentarse cotidianamente a múltiples dificultades de forma simultánea en sus procesos de acogida.

### 2.3.2. Las redes de apoyo y los activos para la acogida con dimensión grupal y comunitaria: un aspecto sobre el que profundizar y que impulsar

En Navarra se dan múltiples redes de apoyo mutuo, dinámicas, prácticas y agentes con enfoque comunitario implicados en los procesos de acogida que es necesario seguir analizando a través de procesos de investigación endógenos y más continuados. Además se debe reconocer su valor y posibilitar que se consoliden como espacios de referencia entre los cuales articular medidas para potenciar esta línea de actuación.

A nivel municipal destacan dos iniciativas fundamentales para la promoción de la acogida y la convivencia intercultural desde un enfoque local o de proximidad, y que tienen papeles determinantes en los procesos de acogida. Se trata, por un lado, del **Servicio de Diversidad Cultural y Migración de Burlada**, el cual trabaja por el reconocimiento de las diferentes culturas presentes en Burlada y el fomento de la convivencia intercultural, facilitando procesos participativos en la comunidad. Por otro lado, el **Servicio Intercultural Anitzartean de la Mancomunidad de Sakana**, el cual desarrolla también iniciativas promotoras de la convivencia intercultural desde un enfoque participativo, implicando a la ciudadanía en toda su diversidad. Dichos activos municipales cumplen un papel determinante, no solo facilitando la información y el acceso a los servicios y como mecanismos de gestión de la diversidad cultural - posibilitando el entendimiento mutuo - sino además como promotores de una acogida local y participativa que reconoce el carácter colectivo de la acogida. Se presentan, por tanto, como buenas prácticas, referentes para seguir avanzando en materia de acogida a la población migrante en la Comunidad Foral de Navarra.



En cuanto a las redes informales de apoyo mutuo entre personas migrantes (a través de las cuales las personas migrantes establecen relaciones entre sí basadas en la proximidad y la confianza), cabe destacar que en el proceso de mapeo de activos no se ha podido profundizar en dichas dinámicas, pues se trata de espacios informales que, al hacer parte de la cotidianidad de las personas, no es posible su estudio sin los tiempos necesarios para desarrollar técnicas de investigación etnográficas. Si bien, se ha podido constatar el peso de las redes de apoyo y de la propia comunidad para que las personas migrantes afronten con éxito sus procesos de acogida.

Cabe señalar además, que los activos identificados intervienen principalmente en el nivel individual o familiar de las personas migrantes. Así, dichos activos están estructurados para dar respuesta a las necesidades particulares, en base a itinerarios individuales o familiares.

Sin embargo, más allá del peso del nivel de intervención individual que puedan tener los activos, el hecho de que dichos programas se desarrollen en un territorio concreto y de que los procesos de acogida sean transversales, que conllevan una visión integral y conjunta de la persona en relación a su nuevo entorno o contexto, nos da pistas sobre el peso que la intervención comunitaria tiene en la acogida. De todo ello se deduce el interés de que los mecanismos de coordinación y articulación de activos previamente señalados permitan también conectar las iniciativas comunitarias, tanto entre sí, como con las iniciativas asistenciales con la intención de generar sinergias entre ambos niveles de intervención, reforzando alianzas y espacios de trabajo y coordinación entre los diversos agentes sociales implicados.

La comunidad tiene un papel fundamental a la hora de facilitar y promover los procesos de acogida de las personas migrantes y, a su vez, estas tienen un papel fundamental a la hora de configurar la comunidad. Es necesario poner entonces en el centro el carácter colectivo, relacional y comunitario de la realidad a abordar cuando hablamos de acogida, pues acogemos a quien no es aún parte de la comunidad con el objetivo de lograr que lo sea. En definitiva, se tratará de profundizar en la comprensión y articulación de los impactos que la propia comunidad, desde un enfoque local o de proximidad, pueda tener en los procesos de acogida, promoviendo un trabajo prospectivo, colectivo y participativo que permita potenciar y reforzar todos los elementos que actúan de impulsores de la acogida en el contexto local, poniendo un mayor foco de atención en la dimensión comunitaria, asumiendo a la comunidad como protagonista del proceso que se impulsa y poniendo en valor las redes participativas comunitarias, que tienen un papel fundamental en los procesos de acogida.

### 2.3.3. Falta de atención a los mecanismos de participación de las personas migrantes

Por otra parte, otro elemento que destaca a lo largo del análisis de activos, son precisamente las dificultades encontradas para identificar los mecanismos de participación de las personas migrantes en torno a las iniciativas, servicios y programas que se han ido identificando a lo largo del mapeo de



activos. En este sentido, se observa que los múltiples servicios y programas para la atención social a personas migrantes, ponen en valor la dimensión participativa de las personas migrantes. Sin embargo, no se concretan los canales de participación de dicho colectivo en sus propios procesos de acogida. Se advierte, por tanto, de la necesidad de la puesta en el centro de la participación de las personas migrantes en el diseño e implementación de estrategias que faciliten e impulsen los procesos de acogida para el éxito de dichos procesos y para el propio beneficio de la comunidad. De este modo, será necesario profundizar (entendiendo y promoviendo) en los mecanismos a través de los cuales la población migrante participa en sus procesos o itinerarios de acogida, siendo la protagonista de estos y la que toma las decisiones en torno a los mismos, en función de sus vivencias, necesidades y potencialidades.

Cabe destacar que las asociaciones de migrantes son espacios propios para la diversidad cultural. Las personas integrantes de cada asociación son, en la mayoría de los casos, del mismo país de origen. Hasta donde se ha podido saber a través de la identificación de activos, dichas entidades no disponen de más espacios de articulación de la participación que la **Federación de Asociaciones de Inmigrantes de Navarra (FAIN) y el Foro de Personas Migrantes**.

En este punto hay que destacar el *Foro de Personas Migrantes*, un espacio de encuentro entre la Dirección General de Políticas Migratorias (DGPM) y la población migrante a través de las múltiples asociaciones de población migrante. Dicho Foro, se presenta como “espacio de participación en las políticas públicas” del Gobierno Foral en materia de migraciones, un órgano participativo y consultivo. Tras analizar las funciones del *Foro de Personas Migrantes* y el contenido tratado en las reuniones del mismo cabe destacar que si bien este espacio sirve para “informar a la población migrante de las políticas públicas en materia de integración y convocatorias dirigidas a asociaciones de migrantes”, para “presentar planes, protocolos, estrategias”, o para “presentar y debatir demandas en el ámbito de trabajo de la DGPM”, sería recomendable impulsar herramientas metodológicas participativas, de modo que se posibilite generar espacios grupales de reflexión y promover estrategias compartidas que no se queden únicamente en un enfoque asistencialista en torno a las necesidades y demandas<sup>29</sup> de las asociaciones, sino que se posibilite impulsar procesos más transformadores, que detecten y partan de las potencialidades y posibilidades de actuación de las personas migrantes para la contribución a la mejora de los procesos de acogida. Esta revisión metodológica, por su parte, podría reducir la sensación generalizada de que no hay reconocimiento hacia la labor que se está haciendo desde las asociaciones de personas migrantes, aspecto identificado a raíz del análisis de las actas de reuniones del *Foro de Personas Migrantes*.

<sup>29</sup> En el acta de reunión del Foro de Personas Migrantes del 29 de enero de 2020, se recoge el interés por “constituir el Foro como espacio de trabajo conjunto entre administración y ciudadanía para detectar las necesidades de las personas migrantes y dar respuesta a sus demandas.”



### 2.3.4. La atención especializada en perfiles concretos en un contexto de diversificación y complejidad social

El mapa de activos despliega un sistema de acogida que combina un conjunto de activos específicos para la población migrante, con aquellos especializados en la atención social a múltiples perfiles de población, con otros servicios generalistas, integrados e integrales. Este sistema mixto de gestión de la acogida supone un reto en un contexto tendiente a la creciente diversificación social y cultural de las comunidades y de la sociedad, dado que, si bien la especialización es un criterio necesario hoy por hoy, debido a la pluralidad de perfiles, lo es también la asunción de la acogida como un proceso amplio, transversal, integral y multisectorial.

Dicho lo cual, se ha procedido a la identificación de aquellos recursos existentes actualmente destinados a la atención de determinados perfiles de personas migrantes como pueden ser: mujeres, infancia y juventud (que incluyen activos destinados a niños, niñas o jóvenes migrantes sin referentes familiares en Navarra), familias en proceso o con intención de iniciar la reagrupación familiar, migrantes en situación o riesgo de exclusión social, y personas solicitantes o beneficiarias de Protección Internacional.

Cabe decir que se aprecian múltiples esfuerzos desde el Gobierno Foral para incidir en los procesos de acogida de perfiles que requieren de cierta especialización desde un marco de complementariedad con los recursos estatales. No obstante, se requiere seguir abordando el análisis y la atención a los perfiles poblacionales que puedan tener realidades y necesidades específicas, siendo además indispensable que se tenga en cuenta que las realidades de las personas migrantes son complejas y cambiantes, y sus particularidades trascienden las categorizaciones establecidas para dar respuesta a través de programas especializados, siendo necesario prestar atención a la diversidad interna de los colectivos de personas atendidas a través de programas especializados, abordando las intervenciones, por tanto, de manera integral, coordinando los múltiples agentes implicados especializados en cada una de sus áreas y desde un enfoque interseccional.

### 2.3.5. Los activos impulsados desde Atención Primaria de Servicios Sociales.

Señalar varios aspectos en lo que ya se repara en el *Plan Estratégico de Servicios Sociales de Navarra 2019-2023*, y que serán fundamentales tener en cuenta para los procesos de acogida de las personas migrantes:

Por un lado, es prioritario que la atención primaria de los **Servicios Sociales** se aborde como servicio de proximidad a la población, dado que este elemento es indispensable para la incorporación social de las personas migrantes, Asimismo, se tratará de promover la dimensión de la intervención



comunitaria (aspecto sobre el que se ha incidido anteriormente) debido al gran peso que tiene para los procesos de acogida el contexto local. Dicha dimensión se contempla desde atención primaria, y permitiría promover una intervención desde un abordaje integral que considere a las personas en relación a su nuevo entorno o contexto, así como dar respuesta a la dimensión de pertenencia y participación ciudadana, elementos fundamentales en los procesos de acogida.

Por otra parte, en lo referente al **Programa de Acogida y Orientación Social de Atención Primaria**, recogido en la cartera de Servicios Sociales, e identificado como activo fundamental al que recurre la población migrante para el acceso a los servicios sociales, así como para obtener información y orientación general, *“se trata de un programa que debe superar la confusión de funciones y el peso de la tramitación para adquirir un posicionamiento más proactivo y preventivo en la relación con la población. (...) Se trataría, por tanto, de superar esa situación donde suele haber una escasa práctica de criterios de intervención que evalúen significados y de alejarse de ese estado de cosas donde no se aplican técnicas de análisis fundamentales ni se considera en profundidad la puesta en juego de los conocimientos del propio profesional”<sup>30</sup>.*

Será fundamental entonces reforzar mecanismos de coordinación entre los Servicios de Atención Primaria así como con las entidades sociales que gestionan los programas de intervención específicos para la población migrante y con aquellos especializados en ciertos perfiles concretos, posibilitando la planificación de una intervención estratégica a través del diseño de itinerarios coherentes, integrales y eficientes, con criterios unificados que consideren las especificidades de la población migrante en toda su diversidad.

### 2.3.6. Ausencia de servicio público específico para la información y orientación general

Actualmente no existe ningún recurso institucional y especializado que actúe como punto único de información y asesoramiento a personas migrantes, y que facilite el conocimiento del marco normativo, social y cultural a las personas migrantes recién llegadas. Si bien es de destacar el valioso papel que desempeña el **Punto de Información para personas migrantes (PIM – MIG)**, a través del servicio de información y orientación general, este servicio se presta únicamente un día a la semana y durante una hora a través de voluntariado. Como veremos más adelante, la falta de un único recurso específico con personal especializado que recoja unifique y facilite la información de interés para quienes llegan a la comunidad foral, que preste orientación en torno a los a los servicios y programas y tenga capacidad de derivación a los mismos, será un elemento notablemente presente en el diagnóstico participativo.

<sup>30</sup> Plan Estratégico de Servicios Sociales de Navarra 2019-2023. Departamento de Derechos Sociales. Gobierno de Navarra.



Asimismo, esta falta de un servicio específico que ofrezca información y orientación general en torno a los procesos de acogida, no afecta únicamente a la población migrante, sino que además repercute también a otros activos de acogida y a la población en general, incidiendo en la fragmentación de la acción social en torno a la acogida y la atomización de los activos implicados en la misma. De modo que cada uno de los activos trata de dar respuestas parciales a las situaciones y necesidades dispares de la población migrante.

### 2.3.7. Ausencia de servicios de atención psicosocial específicos para personas migrantes

En cuanto a la escasa atención a los elementos psicosociales de la acogida, cabe destacar la especial relevancia de un elemento: no existen servicios de atención psicosocial específicos para personas migrantes que permitan dar una atención adecuada a los procesos de duelo migratorio, lo cual es una necesidad específica de la población migrante.

Tal y como se aprecia en el mapeo de activos, el único activo a través del cual las personas migrantes podrían recibir atención psicológica es (previa derivación por el médico o médica de cabecera) a través de Salud Mental, a no ser que estas personas sean beneficiarias de programas especializados en perfiles concretos de población.

Sin embargo, no se han identificado recursos en Salud Mental para la atención especializada en procesos de duelo migratorio ni acompañamiento en las dificultades asociadas al nuevo contexto y su proceso de adaptación. Cabe destacar además que los programas y servicios de Salud Mental dan atención a personas con trastornos mentales, lo cual conlleva el riesgo de patologización de las situaciones vividas. Asimismo, el tratamiento desde Salud Mental es individual, quedando descartada la posibilidad de abordar los duelos migratorios y procesos de adaptación desde un abordaje colectivo.

### 2.3.8. Un abordaje de los activos detectados para los itinerarios formativos y el aprendizaje del idioma

Cabe destacar que los activos desplegados para los itinerarios formativos por la Administración Foral (incluido los recursos existentes para el aprendizaje del idioma), principalmente a través de los **Centros Públicos de Educación Básica de Personas Adultas**, son activos generalistas. Este hecho implica cierto riesgo de obviar las especificidades de la población migrante en toda su diversidad a la hora de abordar sus procesos de aprendizaje.

El aprendizaje del idioma se destaca como elemento central para los procesos de acogida. En este sentido, sale a relucir, además, la importancia de que los activos destinados al aprendizaje del idioma



se adapten pedagógicamente a la diversidad de perfiles de población migrante, no solo atendiendo a los aspectos idiomáticos, sino también revisando los elementos que tienen que ver con el formato de los recursos destinados al aprendizaje del idioma, con un carácter predominantemente formal que en ocasiones dificulta la participación y el seguimiento de itinerarios formativos de ciertos perfiles de población migrante.

A todo lo anterior se añade el hecho de que la oferta de cursos oficiales para el aprendizaje de idioma está presente solo en Pamplona y otros 5 municipios de gran tamaño (Alsasua, Estella, Tafalla, Tudela y Sangüesa) siendo de gran relevancia los cursos ofrecidos a nivel municipal y asociativo, que son además los activos que más hincapié hacen en el enfoque comunicativo de la enseñanza del idioma. Dicho lo cual, será primordial establecer un enfoque pedagógico adecuado, flexible, dinámico, y que priorice la dimensión comunicativa y práctica del aprendizaje del idioma.

Por último, en cuanto a la Homologación de títulos extranjeros de educación superior a títulos oficiales universitarios españoles de Grado o Máster que den acceso a profesión regulada en España, de competencia estatal, cabe resaltar el impacto de las esperas en el proceso de homologación.

### 2.3.9. Hacia la consolidación de activos para la gestión positiva de la diversidad cultural y la adecuación institucional

En el mapeo de activos se identifican dos recursos a través de los cuales facilitar el entendimiento mutuo desde un abordaje intercultural.

Entre dichos recursos, se encuentra el **Servicio de interpretación telefónica simultánea**. Dicho servicio depende la Dirección General de Políticas Migratorias (Departamento de Políticas Migratorias y Justicia), del Departamento de Salud y del Departamento de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior. Se trata de un servicio de teleinterpretación (interpretación telefónica) inmediata y simultánea en 51 idiomas en distintos servicios del Gobierno de Navarra. Por el momento está en funcionamiento en Osasunbidea (Servicio Navarro de Salud), en los Servicios Sociales de Base, en la Sección de Violencia contra las Mujeres del Instituto Navarro de Igualdad, en los equipos de Atención Integral a Víctimas de Violencia de Género, en los recursos de media estancia para mujeres víctimas de violencia y en Centros Escolares. También funciona en el servicio del 112, Policía Foral, Subdirección de Familia y menores y Oficina de Atención a las víctimas. A fecha de elaboración de este documento también se ha ofrecido al Departamento de Vivienda.

La expansión de dicho servicio se valora muy positivamente, puesto que es fundamental que se facilite su acceso y uso desde los activos generalistas, fundamentalmente a las oficinas municipales para el empadronamiento, a los servicios sociales, a los activos integrados en el sistema sanitario, formativo y laboral, dado que estos activos tienen un papel fundamental para los procesos de acogida. Por otra parte, es necesario tener en cuenta que la atención de la figura de intérprete se ofrece



telefónicamente, lo cual supone cierto distanciamiento, que puede dificultar generar un clima de confianza, un aspecto fundamental para abordar la intervención desde múltiples ámbitos.

Por otro lado, el **Servicio de Mediación Intercultural e Intervención Comunitaria** (en Pamplona y Tudela) dependiente de la Dirección General de Políticas Migratorias y gestionado por [Cruz Roja](#) y [Fundación Secretariado Gitano](#), presta apoyo para el éxito de la intervención con la diversidad cultural en el ámbito comunitario a través del acompañamiento, y teniendo en cuenta las claves culturales, así como la intervención en situaciones de conflictividad social. En este sentido, como ya se ha señalado, será fundamental intensificar la dimensión comunitaria a la hora de atender a los procesos de mediación intercultural.

Con todo lo cual, se concluye la pertinencia de seguir avanzando hacia la consolidación de las medidas de adecuación a la diversidad, fortaleciendo activos - con especial énfasis en producir impactos positivos en los activos de carácter generalista - que faciliten el entendimiento, la comunicación y la interacción positiva, para ser capaces de responder positivamente desde el inicio de los procesos de acogida y generar las condiciones para garantizar el acceso a los derechos de las personas que llegan a la Comunidad Foral en condiciones de igualdad.



## 2.4. Dinámicas generadoras de exclusión o inclusión

El propósito de este apartado es potenciar el conocimiento compartido en torno a la acogida a personas migrantes en Navarra y contribuir así a la transformación social, sirviendo como herramienta para construir una propuesta participativa de plan de acción, que promueva el despliegue de una acción social marcada por el enfoque de derechos, los principios de la interculturalidad y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que propone la Agenda 2030.

Es necesario plantear este ejercicio de investigación, explicitando sus limitaciones, que llevan a la necesidad de que este sea, como se ha señalado desde el inicio, punto de partida y no el final de un proceso: una herramienta de trabajo para la propia comunidad.

- Siendo la intención de dicho proceso de diseño del plan de acogida acompañar, y nunca suplantar, a la comunidad, desde una metodología participativa, sería oportuno generar procesos de diagnóstico más continuados y endógenos a la comunidad, que consideren la participación de los diversos agentes como un proceso y no como un hecho puntual.
- El impacto de la COVID-19 ha dificultado que existan las mejores condiciones para potenciar el encuentro y la relación entre los y las protagonistas. Si bien, se ha tratado de articular todos los medios necesarios, para que quién tiene interés y motivación pueda contribuir de forma proactiva a tener una implicación activa en el proceso de elaboración del presente Plan.
- Se plantea la necesidad de seguir reflexionando en torno a los conceptos de partida y epistemologías planteadas en el Plan (“acogida”, “interculturalidad”, “personas migrantes” u otros perfiles que en el marco conceptual y/u operativo han sido nombrados).

El planteamiento responde a una estructura que diferencia las dinámicas generadoras de inclusión de las dinámicas generadoras de exclusión. Sin embargo, estos elementos, no se presentan como elementos dicotómicos, sino que conviven, se relacionan, se presentan como aspectos que forman parte de un complejo proceso de acogida que es dinámico y sistémico, y a través del cual las diversas dinámicas generadoras de inclusión y de exclusión interactúan y se afectan unas a otras.

Así, la clave para incidir en los procesos de acogida será plantear aquellas barreras para los mismos como retos u oportunidades de cambio en las que centrar los esfuerzos, al mismo tiempo que se refuerzan y consolidan las buenas prácticas, aquellas que generan dinámicas de inclusión. En esta línea, se recoge el fragmento de una persona participante en el proceso diagnóstico:

*Es un poco desesperanzador... y esperanzador, porque tenemos mucho que hacer.*

En cuanto a las dinámicas generadoras de exclusión, se sintetizan en catorce elementos, mientras que se han identificado nueve elementos que suponen dinámicas, procesos e iniciativas de inclusión:



## 2.4.1. Dinámicas generadoras de exclusión

Tabla 6 Dinámicas generadoras de exclusión

<b>Marco jurídico / normativo / conceptual</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El alto impacto de la situación administrativa en la limitación en el ejercicio de los derechos y las condiciones de vida.</li> <li>2. La problematización de la conceptualización y las categorizaciones en torno a las personas migrantes.</li> </ol>
<b>Marco operativo. Debilidades para el desarrollo de los derechos y la acogida desde un enfoque intercultural y participativo</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. La presencia de un marco operativo diverso, disperso y difuso, que incide en la fragmentación de los itinerarios de atención social a personas migrantes.</li> <li>4. Deficiencias en los mecanismos de coordinación que conectan a los diversos agentes sociales.</li> <li>5. Tendencia a la burocratización de la atención social.</li> <li>6. Falta de acceso a la información y desinformación en torno a los activos y a los procesos de acogida y barreras comunicativas.</li> <li>7. Empadronamiento: Marco normativo inclusivo versus algunas prácticas administrativas excluyentes.</li> <li>8. Dificultades para el acceso a la vivienda: un problema estructural que se acentúa en el caso de la población migrante.</li> <li>9. Precarización y desigualdades en el acceso al mercado laboral.</li> <li>10. Barreras para el acceso al sistema sanitario de las personas en situación administrativa irregular.</li> <li>11. La dimensión psicosocial de la acogida es tratada como un elemento secundario.</li> <li>12. Segregación escolar.</li> <li>13. Discriminaciones en el proceso de acogida desde un abordaje interseccional.</li> <li>14. Barreras en torno a la acogida desde un enfoque intercultural y participativo.</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia



## 1. El alto impacto de la situación administrativa en la limitación en el ejercicio de los derechos y las condiciones de vida

Para empezar, es necesario tener en cuenta que la política en materia migratoria está *comunitarizada*, esto es, depende en gran medida de la Unión Europea, existiendo una competencia compartida. Así, tal y como se especifica en el punto 1.2.2. *Contextualización estatal e internacional en los procesos de Acogida*, a través del *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*, se presenta un marco de cooperación entre la diversidad de agentes relevantes a nivel europeo, abordando la migración en todas sus dimensiones y reconociendo una responsabilidad compartida para atender las necesidades y preocupaciones comunes en materia de migración.

Dicho Pacto supone el primer consenso global, mediante el cual, la Comunidad Internacional trata de ofrecer, de forma integral, omnicompreensiva y basada en el respeto de los derechos humanos, una respuesta coordinada a todas las dimensiones relacionadas con las migraciones internacionales. En este sentido, es imprescindible que los gobiernos firmantes pongan en marcha políticas migratorias coherentes con los compromisos alcanzados en el Pacto. Esto implica un compromiso firme con el respeto de los derechos de las personas migrantes, independientemente de su situación administrativa.

Los Estados tienen la prerrogativa soberana de decidir los criterios de admisión y expulsión de las personas no nacionales y los requisitos para la obtención de la ciudadanía. Sin embargo, esta prerrogativa está sujeta a sus obligaciones en materia de derechos humanos y a cualquier acuerdo o convenio que puedan haber suscrito para limitar su soberanía en este ámbito.

En el caso del Estado español, la **Ley Orgánica 4/2000 de 11 de diciembre**, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEX), define un catálogo de derechos y libertades de las personas extranjeras y un “sistema progresivo de acceso” a estos derechos, condicionado al cumplimiento de determinados requisitos a partir de los cuales se adquiere un título administrativo que, en este caso, concede a la persona las facultades necesarias para ejercer como titular de derechos. En dicho catálogo de derechos, se establecen tres categorías de ciudadanía en función de la autorización administrativa que cada persona tenga (derechos que corresponden a las personas españolas y a las extranjeras con independencia de si cuentan o no con título administrativo, derechos reconocidos a las personas extranjeras que cuentan con título administrativo y derechos solo para las personas nacionales). Las personas extranjeras que no cuentan con este título administrativo sólo tienen derecho a la educación, la salud (con limitaciones), libertad de reunión, manifestación, asociación, sindicalización y huelga.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> *Propuestas a los Grupos Parlamentarios del Congreso y el Senado de Reforma del Reglamento de Extranjería (2020). Andalucía Acoge.*



En coherencia con el análisis normativo elaborado hasta ahora, este modelo a través del cual el Estado limita los derechos de las personas extranjeras en función de su situación administrativa, tiene su impacto en la Comunidad Foral, siendo denunciado en múltiples ocasiones a través de numerosos testimonios recogidos a partir del diagnóstico participativo:

*La ley de extranjería es obligatoria al hablar de las barreras administrativas que sufre la persona en todos los ámbitos de su vida. Nos encontramos barreras en todos los derechos fundamentales.*

*Cuando llegan los migrantes preguntan: ¿A qué tengo derecho? y les decimos, por el momento a nada, aguanta 3 años.*

*Nos parece que una barrera fundamental es la situación administrativa en la que se encuentran las personas cuando llegan, eso marca la diferencia en cuanto a la acogida que se les pueda dar y el acceso a los recursos.*

*La situación administrativa dificulta el acceso a diferentes servicios... Acabas de llegar con un planteamiento y no puedes trabajar por la situación administrativa. Es el primer choque con la realidad, las cosas no son tan fáciles como te habían contado, y entras en conciencia de los procesos de regularización. Es algo a agilizar, no tanto porque la ley cambie, sino porque la circunstancia cambia.*

Se constata entonces una inmensa preocupación en torno al impacto negativo de la situación administrativa en la limitación o imposibilidad de ejercer los derechos fundamentales, y por consecuencia, en las circunstancias vitales de las personas migrantes y el acceso a las condiciones materiales y sociales para una vida digna.

Como se ha explicado, el ejercicio a los derechos se dificulta aún más en las personas en situación administrativa irregular, pues éstas son excluidas de ser sujetos susceptibles de atención en servicios y programas que dan acceso a elementos fundamentales para la inclusión social (como el empleo o la protección social), porque los servicios y programas imponen ciertos requisitos que no pueden cumplir:

*Tenemos un problema que las personas en situación irregular tienen un acceso vetado al mercado laboral regular, y por tanto un acceso vetado a unos ingresos regulares.*

*Trabajamos en el ámbito de empleo, encontrándonos con el problema en el día a día de que con la financiación que tenemos no podemos trabajar con personas con situación administrativa irregular.*

De todo ello se deduce que para que el estado español avance en el cumplimiento de los objetivos del Pacto Mundial para las Migraciones y la Agenda 2030, es totalmente necesario que la garantía y protección de los derechos de las personas migrantes se realice sin tener en cuenta su situación administrativa/estatus jurídico. Para lo cual es necesario promover una reforma estructural y sostenible en el medio largo plazo. Se requieren soluciones que aborden el problema desde un



enfoque basado en derechos humanos, de forma que se reconozcan a las personas migrantes como sujetos plenos de derechos, con independencia de situación administrativa.

Por otra parte, cabe señalar que la categorización derivada de la LOEX (ciudadanía nacional, ciudadanía extranjera en situación administrativa regular, y ciudadanía extranjera en situación administrativa irregular) opera como fundamento de discursos xenófobos, de modo que la asignación de grados de ciudadanía sirve de fundamento para la categorización de las personas migrantes como ciudadanos de segunda, ciudadanos de no derechos, y para la construcción de discursos que alientan el odio y dinámicas generadoras de exclusión

*Existen muchos temas legales que obstruyen y obran de fronteras internas y que, además, sirven de sustento y estructura a algunos partidos y movimientos que proliferan en Europa y en España con su discurso de odio.*

Otro aspecto a tener en cuenta es el de los tiempos de espera para la realización de trámites administrativos, en múltiples ocasiones se ha denunciado los largos periodos de espera para dichos trámites, así como la saturación de la Oficina de Extranjería.

Asimismo, el retraso derivado de los problemas para coger cita también genera dificultades en la renovación de algunos permisos.

Los tiempos de espera para la resolución de los procedimientos administrativos, como se ha identificado, sitúan a las personas en un “limbo”. Dicha ralentización de los procedimientos supone serias consecuencias en las condiciones de vida de las personas afectadas, sobre todo teniendo en cuenta que el estatus jurídico delimita de antemano el acceso a algunos activos de acogida.

*Como me dijo la abogada, ahora mismo estoy en un limbo, tanto a nivel laboral como en todo lo demás*

*Debería haber proyectos de personas migrantes que están en el proceso de regular papeles. En Navarra los dos años para el arraigo se pasan como en un limbo.*

Un último aspecto, que resulta ilustrativo, es el vertiginoso aumento de personas que han solicitado protección internacional en los últimos años en el estado español (*en el año 2017 se presentaron 31.740 solicitudes de asilo, en 2018 hubo 55.749 solicitudes y en el 2019 se alcanzó la cifra de 118.446 solicitantes. En 2020 la cifra de solicitantes supera las 88.000 solicitudes*), lo cual, asociado al aumento de los tiempos de espera, ha impactado también en el reajuste de los programas de intervención. Concretamente el *Programa de Acogida e Integración para Personas Solicitantes y Beneficiarias de Protección Internacional*<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Instrucción de la Secretaría de Estado de Migraciones 1/2021 por la que se modifica el Manual de Gestión (versión 4.1) del Sistema de Acogida de Protección Internacional y el Procedimiento de gestión del itinerario de Protección Internacional aprobados por la instrucción DGIAH 2020/05/15, en relación con los requisitos para el acceso a la segunda fase del sistema de acogida de solicitantes y beneficiarios de protección internacional.



*“El aumento del número de solicitantes de asilo en España se ha traducido en un incremento de las personas atendidas en el Sistema de Acogida. Al aumento del número de solicitantes atendidos, se le ha sumado el incremento de los tiempos de resolución de las solicitudes de asilo, lo que ha duplicado las personas atendidas en segunda fase desde 2018 y sus tiempos medios de estancia en esta fase. Transcurridos los 6 meses de duración de la primera fase, la mayoría de los solicitantes no ven resuelta su solicitud, y han de ser derivados a la segunda fase para continuar su itinerario, permaneciendo en ella durante meses, engrosando de este modo la cifra de solicitantes atendidos en segunda fase. A partir del 1 de abril de 2021, las personas atendidas en el Sistema de Acogida para solicitantes y beneficiarios de protección internacional, sólo podrán ser derivadas a la segunda fase del Sistema (Fase de preparación para la autonomía), si se les ha concedido la protección internacional. El resto de destinatarios realizará su itinerario completo en 1a fase. Todo ello según las disponibilidades presupuestarias.”<sup>33</sup>*

Ante ello, se aprecia como, la respuesta ante una mayor demanda de solicitantes de asilo es mantener los recursos que existían cuando la demanda era menor, lo que se traduce en un recorte para ejercer de manera efectiva los derechos.

## 2. La problematización de la conceptualización y las categorizaciones en torno a las personas migrantes

Durante el proceso de diagnóstico se ha reparado en el problema que supone la conceptualización en torno a las personas migrantes. Para empezar, porque al proceder a categorizar a las personas como “migrantes” se cae en el riesgo de homogeneizar las características de dicha población:

*Los lugares de origen y culturas de origen son muy diversos. No es correcto tratarlos como un todo. Hay claves culturales que son muy distintas de unas zonas y de otras.*

Es importante, en este sentido, dar cuenta de la pluralidad de situaciones vividas tanto en los países de origen y en el tránsito, como en el desarrollo de proceso vital en la Comunidad Foral, siendo entonces necesario dar cuenta de la diversidad cultural y la pluralidad de condiciones económicas, sociales y culturales.

*Parece que con el término 'inmigrantes' aglutinamos a todos. Seguramente no tiene nada que ver una familia marroquí que viva en Fitero, con un búlgaro que está en la comarca de Pamplona. Creo que es importante elaborar perfiles para identificar las distintas tipologías de personas migrantes de nuestra comunidad.*

Además, a lo largo del proceso de identificación de activos y diagnóstico, se han empleado conceptos referidos a diversos perfiles de la población migrante (“personas en situación irregular”, “refugiados”,

<sup>33</sup> *Idem*



“menores migrantes sin apoyo familiar”), con el fin de recoger las particularidades de los procesos de intervención planteados de manera específica para dichos perfiles de la población. En este sentido, se debe hacer explícito el peligro de adoptar este marco conceptual sin una actitud crítica.

*La tendencia que tenemos todos a etiquetar a los jóvenes migrantes como MENAS, como si fuera imposible crear una relación. Etiquetarlos como MENAS me parece terrorífico. Ponerlos en un lote donde parece que es muy difícil cualquier relación con ellos.*

Es necesario considerar en todo momento el marco de relaciones de poder en el cual los procesos migratorios tienen lugar y las condiciones vitales que atraviesan, tanto durante el mismo, como en el proceso de acogida e inclusión. De modo que dichas conceptualizaciones sirvan para generar procesos que reviertan tales situaciones de desigualdad y no para la asignación de identidades adscritas a etiquetas, esencializando entonces su identidad, considerando sus condiciones vitales como elementos inherentes a las personas, naturalizando y reproduciendo el imaginario social.

Asimismo, al categorizar a las personas, les asignamos unas características y generamos unas expectativas en torno a dichas categorizaciones. El testimonio que se muestra a continuación alude a un hecho fundamental: no solo es importante lo que las personas migrantes conocen o imaginan (sus expectativas) en torno a su vida en la Comunidad Foral, sino que es fundamental que quienes operan como agentes implicados en la acogida se pregunten qué expectativas tienen en torno a las personas migrantes, ya que esto genera unas u otras condiciones para la acogida.

*Una barrera son las expectativas que tenemos nosotros sobre lo que creemos que ellos quieren. Esto supone una barrera para trabajar conjuntamente. (...) se mezclan muchas cosas como los roles que tenían en su país y los que nosotros creemos que deben tener aquí.*

### ¿Nosotros/as vs. los/as otros/as?

*En relación al aprovechamiento de la diversidad en Navarra, en mi opinión no aprovechamos la diversidad. No somos capaces de poner en valor nuestra diversidad (...) Yo creo que esa es la primera dificultad, es una barrera, no de los de fuera, sino una barrera nuestra que dificulta cualquier proceso de acogida.*

Como se observa en los fragmentos anteriores y de manera repetida en las diversas aportaciones de las personas participantes, hay una tendencia a referirse a un “nosotros/as” en contraposición a un “ellos/as”. Esta categorización dicotómica, por un lado, conlleva el peligro de olvidar la existencia de otras diversidades en la comunidad (la diversidad lingüística, sociopolítica, diversidad de género, diversidad religiosa, diversidad social...), y obviando dichas diversidades, sobredimensiona la diversidad de origen.

*Me llevó un año darme cuenta de que aquí en Navarra los de aquí son navarros y los que vienen de fuera son españoles. Yo no entendía por qué, si estamos en el mismo país. En Navarra se*



*habla euskera. Para ser de aquí necesitas hablar euskera, porque si soy española soy extranjera y si soy rumana no soy igual.*

*Yo creo que el problema ya lo tuvimos en la década de los 60 cuando se dieron las migraciones extremeñas. Creo que tenemos eso sin superar. La inmigración extranjera no ha supuesto un problema añadido a esto que sigue siendo algo sin superar. Tiene otro matiz. Hasta que no se cure lo anterior, lo nuevo no va a ser un problema.*

Por otro lado, a través de dicha diferenciación, en la cual se parte de un “nosotros/as” homogéneo, se coloca del otro lado a “ellos/as”, las personas migrantes, limitando su posibilidad de formar parte de un nosotros/as. Esa diferenciación marca una frontera que nos posiciona en lugares diversos (incluso opuestos), nos diferencia, nos lleva a distanciarnos. Y en última instancia ayuda a los procesos de deshumanización con los que se alimentan los discursos de odio.

*Escuchando lo anterior pensaba en mis hijas que son nacidas aquí, pero en todos lados son rumanas, en el colegio también. Yo no sé cuándo ni en qué tiempo vamos a poder sentirnos de aquí. Yo creo que dentro de 50 años van a seguir siendo rumanos en Navarra.*

### Las migraciones vistas desde un marco interseccional

Por otra parte, tal y como se comentará más adelante, existe una interrelación entre múltiples dimensiones vitales de las personas migrantes. Dichas dimensiones (origen, género, idioma, religiones, situación económica, situación administrativa) funcionan en un marco articulado, creando así condiciones sociales, económicas y políticas diferenciadas. Además, dichas lógicas de exclusión no se generan tanto a partir de la suma de los ejes de desigualdad (etnia, clase, género...), sino de la intersección entre los mismos.

### Reconceptualización

Se observa cómo las múltiples formas de categorías sociales, lejos de ser naturales, son construidas socialmente. No se debe obviar las diversidades y especificidades, pero es necesario un marco conceptual a través del cual no se reduzcan a esas conceptualizaciones. De forma que dicha estructura categorial no sirva para una construcción de un “otro” o una “otra” como un colectivo inferior, que conlleve a tendencias de victimización o de criminalización o que permita legitimar las desigualdades en el acceso a los derechos fundamentales a través de estatus jurídicos diferenciados. Sino que, por el contrario, sirva para facilitar procesos de intervención que consideren sus condiciones desiguales para revertirlas, sin obviar las posiciones de partida y dificultades específicas en el contexto social, político, cultural y económico.

Sería oportuno entonces problematizar las propias ideas de “migrante” - “ellos/as”, y “nosotros/as”, así como otros posibles perfiles específicos construidos en torno a las personas migrantes, planteando una serie de reflexiones que faciliten el diálogo entre las posiciones de cada agente social: ¿Qué implica la idea de inmigración? ¿Quiénes son las personas migrantes en el marco de las diversidades? ¿Cómo conceptualizamos la idea de persona migrante los diversos agentes sociales? ¿Qué



características, potencialidades, dificultades, expectativas y necesidades específicas les asignamos? ¿Quiénes somos “nosotros/as”? ¿y “ellos/as”? ¿Existe un prototipo de persona navarra? ¿y de persona migrante? ¿Cómo impactan las categorizaciones planteadas como elementos dicotómicos? ¿Y las expectativas que hay en torno a las personas migrantes?

En conclusión: un proceso de diagnóstico en torno a la acogida a personas migrantes implica necesariamente preguntarnos cómo estamos categorizando a “las personas migrantes”, y con ello, una tarea íntima de deconstrucción de las subjetividades y de las intersubjetividades. Un replanteamiento sobre la manera en que configuramos “nuestra” identidad como comunidad navarra, conjugando múltiples diversidades y desde un enfoque interseccional que nos ayude a formular un “nosotros/as” inclusivo.

### **3. La presencia de un marco operativo diverso, disperso y difuso, que incide en la fragmentación de los itinerarios de atención social a personas migrantes**

En la identificación de activos de acogida hemos recogido múltiples activos institucionales que dependen de varios niveles territoriales (estatal, foral, municipal) y de diversos departamentos de dichas administraciones. Además, encontramos activos de múltiples entidades sociales y de diversas áreas. Esta diversidad de activos supone grandes retos a la hora de su implementación, puesto que hace necesaria la vinculación con las políticas sectoriales y su adecuación, además de generar mecanismos de coordinación entre los agentes sociales implicados en los procesos de acogida. Encontramos entonces que, sin ser un elemento en sí mismo problemático (la diversidad de activos), existen riesgos de que las actuaciones implementadas se segmentan y se termine actuando como departamentos estancos.

De hecho, uno de los nudos críticos más reseñados a lo largo del diagnóstico participativo, ha sido la falta de una visión integral y transversal en torno a la acogida.

*El tema de la acogida es una cuestión de todos y a la vez de nadie. Las entidades la realizamos a través de distintas iniciativas, pero no hay una visión integrada de todas las necesidades que no son las básicas. (...) hay que realizar medidas más integrales desde el Gobierno.*

*Tengo la sensación de que la acogida no es sólo dar información puntual. A veces, desde las ONGs se inician procesos de acogida desde espacios o momentos puntuales (prestaciones, acceso a recursos...) pero existen fragmentaciones entre las diferentes áreas y departamentos. A nivel institucional pero también las ONGs facilitan la acogida de manera fragmentada, educación, por un lado, la salud por otro...*

*No hay correlación entre las instituciones a cargo, ni seguimiento de la incorporación de estas personas. Las instituciones no tienen la suficiente estructura o presupuesto para implementar bien los planes de acogida.*



Como se aprecia, esta falta de transversalidad genera un marco operativo fragmentado y difuso en el cual las competencias tienden a diluirse. Al mismo tiempo, provoca un gran impacto en las personas atendidas, lo cual se traduce en una falta de claridad en sus itinerarios de acogida y en una tendencia, como se decía en el relato anterior, a que no exista seguimiento de la intervención y valoración de los procesos de acogida e inclusión social.

*Nosotros llegamos acá (...) nos dijeron que podíamos solicitar el asilo en extranjería. En extranjería nos dieron número y nos derivaron de nuevo, mencionando que allí nos dirían lo que teníamos que hacer. De regreso nos atendió una abogada, (...). Nos dijo que íbamos a pasar un tiempo en el limbo, que estábamos viniendo a la nada. Esa fue la recibida que nos dieron. Fue muy duro lo que escuchamos de primeras.*

*La necesidad de coordinación y establecer un protocolo para que no sea la persona la que tenga que ir de un lado a otro según las necesidades y que sean los servicios los que se coordinen para que se sepa el camino que debe llevar la persona y no se lo tenga que construir esa persona. La persona no debe ser proactiva en la coordinación. Poner la carga más en los servicios que en la persona.*

#### **4. Deficiencias en los mecanismos de coordinación que conectan a los diversos agentes sociales**

No se han identificado herramientas sólidas, continuas e integrales para la coordinación en torno a la acogida de personas migrantes donde estén presentes los múltiples agentes sociales (tanto recursos institucionales, como los asistenciales y comunitarios), de modo que se facilite la planificación de una intervención estratégica, en base al conocimiento compartido y los retos identificados.

Entre los objetivos del propio *Plan de Acogida a Personas Migrantes de Navarra (2021-2026)*, se encuentra, precisamente, el posibilitar la creación y fortalecimiento de alianzas estratégicas, articuladas, eficientes y sostenibles entre los activos de acogida; así como servir como herramienta para facilitar la identificación de líneas de actuación, establecer competencias y mecanismos de coordinación.

A lo largo del diagnóstico se hace referencia, de manera recurrente, a la necesidad de que exista una interconexión entre los activos:

*Necesitamos mayor cohesión entre los ámbitos, áreas, departamentos, facilitaría el proceso de acogida para las personas. Es uno de los retos, asegurar esa conexión, sin ella difícilmente vamos a poder avanzar. Si a los profesionales nos cuesta esta fragmentación para un recién llegado es casi imposible.*



El hecho de que la acogida sea un proceso transversal a todas las políticas y servicios públicos, así como un proceso que implica tanto el nivel de intervención individual como el nivel de intervención grupal y comunitario, conlleva un gran reto a la hora de establecer mecanismos de coordinación efectivos, tanto entre las políticas sectoriales (generando mecanismos de adecuación de servicios y espacios de coordinación con los departamentos tanto a nivel foral, como municipal) como con el resto de agentes implicados en la acogida.

Existe una preocupación en que dichos mecanismos sean consolidados a través de estructuras estables que perduren más allá de cambios políticos y mediante los cuales se asignen competencias específicas, claras y complementarias.

En cuanto a la necesidad de coordinación con los diversos agentes de acogida, además de la referida a aquella con los recursos promovidos a través de políticas públicas intersectoriales, se hace referencia especial a la coordinación que, se especifica, ha de ser ejercida desde un plano horizontal, con las personas y colectivos migrantes, con las entidades sociales que desarrollan programas de acogida, con el tejido asociativo que trabaja en torno a la gestión de la diversidad cultural, con los espacios de denuncia y sensibilización, y con las iniciativas ciudadanas o vecinales que contribuyen a dichos procesos.

*Desde las administraciones se debe potenciar ese contacto directo con entidades de migrantes para no duplicar servicios. Buscar la horizontalidad entre ambos agentes y buscar esos espacios de encuentro y de diálogo porque ellos nos pueden dar un montón de pistas.*

*No solamente tener relación desde la administración con asociaciones concretas de migrantes. En otras ciudades y pueblos de Navarra existen redes vecinales de acogida que no se están facilitando. Hay que tirar desde la institución de la experiencia de esas redes comunitarias. Redes que quizás no están en bases de datos pero que son muy importantes.*

En relación con los déficits en la coordinación se observan varias tendencias que preocupan a agentes sociales participantes en el diagnóstico:

- **Intervenciones reactivas** a la hora de plantear la intervención social en torno a los procesos de acogida e inclusión por no existir una planificación estratégica

*Cuando se instaló, -refiriéndose a un recurso de acogida - la autoridad municipal no estaba al corriente de ello. Ni los servicios sociales, ni los cuerpos de seguridad lo sabían. No se había hecho un trabajo previo con el vecindario para explicar qué es lo que venía (...) un centro del tamaño que tenía este centro, supuso un revuelo entre la ciudadanía. Luego se tuvo que ir corrigiendo, haciendo un trabajo con la ciudadanía a posteriori.*

- **Iniciativas duplicadas**

*Se debe potenciar ese contacto directo (...) para no duplicar servicios.*



- **Intervenciones cortoplacistas** que no tienen en cuenta el alcance de los procesos de acogida e inclusión de la población migrante, así como su impacto tanto en la propia población migrante como en la sociedad en su conjunto.

*La instalación de los recursos de acogida debe de hacerse con una planificación que, actualmente, no se está haciendo. Los recursos de acogida deben distribuirse pensando, no sólo en controlar los discursos de odio, sino también en la propia integración de esa población*

- **Dinámicas arbitrarias** al no contar con criterios claros para la intervención desde los diferentes ámbitos en los cuales se atiende a la población migrante.

*Depende de la buena voluntad del funcionario de turno; el cambio de una letra en el nombre de una K a una Q puede ser un problema en el empadronamiento cuando vienen de países donde el alfabeto es distinto. La administración podría hacer un poco más.*

- **El voluntarismo** o creencia de que la buena intención es suficiente para favorecer los procesos de acogida, renunciando a procesos planificados y de calidad.

*Articular estructuras que eviten que se base en buenas intenciones, debería estar estructurado, protocolizado.*

A modo de conclusión, se valora la presencia de herramientas para la coordinación y el trabajo colaborativo entre múltiples agentes, si bien, parece necesario revisar la organización de todo ello, así como la metodología con la que se trabaja.

Es necesario no sólo reunirse y compartir información en torno a las iniciativas de cada agente social, sino, además, generar alianzas efectivas a través de las que trabajar de forma coordinada. Alianzas que permitan desarrollar acciones que vayan más allá de la derivación o la ejecución de actuaciones finalistas, para trabajar de una forma eficaz la acogida desde una perspectiva transversal y en clave de proceso, combinando la intervención individual, con el trabajo grupal y comunitario.

Es fundamental, que se fortalezcan los mecanismos de coordinación entre las políticas sectoriales, partiendo de la necesaria vinculación y clarificación de competencias. Así mismo, han de establecerse las estructuras organizativas que permitan la gestión de las iniciativas de las administraciones públicas, organizaciones privadas, así como la relación y/o coordinación con redes informales.

Estos mecanismos de coordinación deberán posibilitar el análisis y valoración conjunta de los procesos de acogida en el ámbito local, y desde una perspectiva de género e interseccional, de manera periódica y continuada. Esto es, incorporando a los agentes que tengan competencias en los diferentes ámbitos de los procesos de acogida para el establecimiento de alianzas estratégicas, articuladas, eficientes y sostenibles entre los activos de acogida.



El conocimiento compartido de forma continuada, así como la capacidad de generar acuerdos y líneas de actuación comunes, supone la base estructural que posibilite la existencia de un modelo de referencia en materia de acogida intercultural para personas migrantes en Navarra.

La evaluación continuada debe ser también un elemento que esté más presente en la vida de la acción social que llevada a cabo de manera participativa, permite corregir elementos que no funcionan, optimizar recursos existentes, gestionar situaciones complejas, así como evitar intervenciones o iniciativas reactivas, cortoplacistas, duplicadas, voluntaristas o arbitrarias.

## 5. Tendencia a la burocratización de la atención social

Se percibe cierta burocratización de los itinerarios de acogida y la intervención social, esto es, se entiende que existen excesivas funciones administrativas, complejidad de los procedimientos y trámites requeridos.

*Dificultad de la estructura, mucho procedimiento y formas de hacer las cosas (...) Llego y no sé cómo está montado el sistema, no sé cómo va esto.*

*En barrera administrativa añadiría aquellas que tienen que ver con las contradicciones entre el reconocimiento de derechos: reconocimiento de prestaciones y las prácticas de la misma administración. Por ejemplo, las entidades bancarias: reconocimientos de rentas garantizadas o de otras prestaciones, donde es necesario un abono - transferencia, existen las barreras para la apertura de una cuenta bancaria, incluso las personas que tienen la documentación regularizada y que han conseguido abrir una cuenta bancaria en una entidad, son de manera temporal bloqueadas las cuentas con todo lo que eso supone, no sólo por la falta de ingresos para el día a día, todo lo que supone volver a reactivar todas las prestaciones, cuestiones logísticas del día a día, no poder pagar luz, agua, alquiler... Tenemos muchos casos de personas que tenían todo asentado y de pronto, este tipo de requerimientos te dejan fuera.*

Además, tal y como se señala en el apartado siguiente “6. Falta de acceso a la información y desinformación en torno a los activos y a los procesos de acogida y barreras comunicativas”, en algunos casos, las personas desconocen los mecanismos para desarrollar estos procedimientos, encontrando graves dificultades que impactan sobre sus itinerarios de acogida.

A esto hay que añadirle los tiempos que implican todos estos procesos burocráticos, en descompensación con los ritmos de los itinerarios de acogida.

*La lentitud de la administración pública, no va al mismo ritmo aunque lo intentemos.*

Todo ello repercute en la atención recibida y en las personas migrantes, ya que se priorizan los trámites administrativos y burocráticos a los procesos basados en la dimensión psicosocial y en la



persona. Sus necesidades, intereses y potencialidades, dejan de estar en el centro. La complejidad de dichos procedimientos se presenta como una barrera en la relación de ayuda, ya que, como decíamos anteriormente, el contenido de la información que se ofrece es de gran complejidad y el esfuerzo de la intervención se vuelca, sobre todo, en la necesidad de realizar los procedimientos requeridos.

*Se podrían ver las necesidades de los migrantes de forma más cercana. Si no hay nivel de confianza no hablan. En las asociaciones hablan entre iguales.*

*El párroco de aquí suele decir que a él le parece muy curioso que el servicio social del pueblo nunca salga de la oficina. El servicio social no puede estar en la oficina porque la sociedad está en la calle. Tienen que salir y contactar con los que necesitan esa ayuda. Si va un payo a su comunidad no van a soltar ni prenda. Servicios sociales tiene que tener margen para establecer contactos.*

Por otra parte, la falta de recursos técnicos que se expresa en las siguientes declaraciones reduce los tiempos e intensidad de la atención, siendo el marco temporal de la intervención muy reducido.

*En atención primaria, donde hay unidades de barrio con trabajadores sociales los profesionales están saturados.*

*Cruz Roja está desbordada. Por ejemplo, a una compañera le denegaron la solicitud de asilo, ha solicitado una entrevista y la han citado para dentro de un mes, cuando en 15 días debe abandonar su casa.*

*Es importante que los servicios sociales los conozcan. Hacerles ver que ahí tienes una persona con tres hijos y que no hay respuesta para ellos. Es importante que la administración tenga conciencia de lo que tiene delante y que tenga conciencia de que no hay una respuesta.*

Añadir que el hecho de que los recursos que provengan de financiación de organismos públicos requiere de requisitos de justificación económica laboriosos que conllevan la utilización de gran parte del tiempo del personal técnico en dichas tareas.

## **6. Falta de acceso a la información y desinformación en torno a los activos y a los procesos de acogida y barreras comunicativas**

Para empezar, cabe destacar múltiples referencias a los déficits en la información ofrecida en torno a los activos e itinerarios de acogida.

*El desconocimiento de los recursos públicos y sus vías de acceso o requisitos es una barrera.*

*A las personas les cuesta entender la manera de acceder a los recursos, servicios, etc., existentes.*



*Muchas veces hay un desconocimiento de los recursos que están a mano para estas familias, por parte de las propias personas a las que les puede interesar, incluso hacer trámites. La barrera idiomática (...). No conocen estos recursos, siendo un gran problema que habría que solucionar.*

Actualmente no existe ningún recurso institucional que actúe como punto único de información suponiendo esto una gran dificultad.

Tal y como se observa a través de la identificación de activos, el PIM – MIG (Punto de Información para personas migrantes), una red informal conformada por ciudadanía y algunas entidades, presta un servicio de información y orientación general. Sin embargo, este servicio se presta únicamente un día a la semana y durante una hora, en la ciudad de Pamplona.

En este sentido, una muestra representativa de personas participantes en el proceso de diagnóstico nos habla de su preocupación por la falta de un único recurso específico para las personas migrantes que recoja, unifique y facilite la información de interés para quienes llegan a la comunidad foral, y que preste orientación en torno a los procedimientos de acceso a los derechos, así como en torno a los activos en acogida. Asimismo, se expresa, sería conveniente que el personal de dicho espacio estuviera especializado para tal fin.

*Tendría que haber una unificación de a qué servicios pueden acceder para que ellos mismos no pierdan tiempo y la esperanza.*

*Para las personas migrantes no hay una fuente de información única a las que se puedan dirigir.*

*Hay falta de espacios para dar una acogida. Podría haber un punto de información para que todos los que llegan, que no conozcan nada, tengan ese hilo rojo de donde tirar. Que haya una web donde se pueda acudir y que según la situación se pueda dirigir a algún sitio y se le dé una respuesta rápida.*

*Nos parece muy importante que existiera un único punto de información a donde poder acudir y te dieran la información necesaria a la llegada para el empadronamiento, sanidad y otros temas. Esa información fiable, centralizada. Estando ese personal en ese punto formado, personal suficiente y con un horario amplio.*

Además, se hace referencia a la posibilidad de que ese único recurso sea público y a través del mismo se puedan establecer las coordinaciones y relaciones oportunas con los otros agentes implicados en el proceso de acogida.

*Debe existir un único recurso público de acogida al cual deba dirigirse una persona recién llegada para que se informe de todos los recursos disponibles a todos los niveles: educativo, empleo, ayudas sociales, vivienda, etc. Y, además, informarle a qué entidades puede dirigirse.*

*Para mí, es fundamental que se cree un espacio, no solo de información, sino también desde donde se puedan hacer derivaciones hacia las instituciones.*



Asimismo, esta falta de información detectada no afecta únicamente a la población migrante, sino que además repercute también a otros activos de acogida y a la población en general. No existen espacios que gocen de cierta estabilidad que permitan socializar la información, generar itinerarios coherentes, completos y eficientes, ni coordinarse, asunto del cual hablaremos más adelante.

*Noto una gran falta de información, las personas que llegan no saben a dónde ir y las que estamos aquí tampoco accedemos a la información, por ejemplo, sobre proyectos como este. También falta integración entre los sectores que trabajan en este tema.*

Por otra parte, se ha identificado que hay falta de claridad en torno los itinerarios, activos, requisitos para el acceso a determinados servicios, procedimientos burocráticos y jurídicos, contexto sociocultural y estructura organizativa de la sociedad de acogida.

Es destacable la identificación de barreras comunicativas (tanto lingüísticas como no lingüísticas) durante los procesos de acogida que dificultan la comunicación para un acceso exitoso a la información:

- **Complejidad de los procedimientos.** Un elemento destacable es la cantidad de procedimientos y trámites a desarrollar para el acceso y disfrute de los activos. La complejidad de dichos procedimientos se presenta como una barrera comunicativa, ya que el contenido de la información que se ofrece es de gran complejidad y el esfuerzo de la intervención se vuelca, sobre todo, en la necesidad de realizar los procedimientos requeridos.

*Hay que tener en cuenta cómo se le lanza la información a los migrantes. Muy complicado acceder. Hay que revisar que la información sea más accesible y fácil para que todos puedan entender y acceder a la información.*

*La primera barrera (...) sería el desconocimiento del idioma, desconocimiento de los trámites de extranjería, formularios y cosas online con los que no están familiarizados y para lo cual dependen de otras personas que los ayuden.*

*Procedimientos y estructuras muy diferentes, no tienen nada que ver. Esto lleva a errores de procedimiento y consecuencias. Es un sistema que es natural para nosotros...*

- **Desconocimiento del idioma.** En cuanto al aprendizaje del idioma, se destaca como elemento central para la acogida. En este sentido, sale a relucir, además la importancia de que los activos destinados a tal fin se adapten pedagógicamente a diversos niveles, no solo idiomáticos, sino también formativos. Vemos también cómo, a esta barrera idiomática, se le suma la barrera sociocultural, que se detalla en el siguiente punto.

*La primera barrera depende del origen de la persona, es el idioma. Depende del país de procedencia. Es la primera barrera más visual y más directa.*

*Otro tema es el acceso al idioma, que es fundamental. Aquí es imposible encontrar plazas accesibles, y además no se tiene en cuenta que hay personas que a lo mejor nunca han ido a*



*la escuela, aquí si no sigues la formación formal, te quedas en el camino y punto. Hablo de lo oficial, hay pocas plazas, pero encima hay que cambiar la pedagogía. El primer paso es hablar el mismo idioma.*

*Una de las barreras principales es que dependiendo de donde venga la persona, el idioma o el grado de conocimiento es una dificultad, que cuando tú llegas a un centro de salud, asociación, u otra entidad, a veces el idioma o el grado de conocimiento, dificulta.*

*El tema del idioma es importante, pero aun hablando el mismo idioma está la barrera cultural del contexto cuando hablan las personas, del mensaje que habla y lo que transmite, existe esa barrera también.*

- **Códigos socioculturales diversos y mutuo desconocimiento de los contextos socioculturales.** El hecho de que las personas migrantes desconozcan el contexto sociocultural de la Comunidad Foral de Navarra supone una barrera comunicativa que dificulta el acceso a la información, pero no es la única. Tal y como identificamos a lo largo del proceso participativo, se trata de un asunto multidireccional: que la comunidad de acogida no tenga un acercamiento y una actitud receptiva para conocer los contextos de origen de las personas migrantes, también dificulta la comunicación.

*En el año 2000 había sesiones de acogida para entender cómo es Pamplona. Ahora es inviable por la cantidad de personas migrantes que vienen.*

*Hay que tener en consideración que el sistema jurídico, administrativo y político de los países desde donde vienen las personas, no tienen nada que ver con el de España. Si a esas personas que llegan, no se les ubica espacialmente, no podemos hablar de un Plan de Acogida.*

*Cómo entiende las claves de poder, estructuras sociales, la utilización de los recursos. Tenemos claves distintas, las interpretamos desde nuestras claves.*

*Desconocimiento de su cultura... Si viene de Senegal, de Marruecos, Colombia, si no conozco bien su cultura, me cuesta dar una acogida.*

Así, aquellos profesionales que mantienen actitudes poco interesadas en dicha diversidad cultural y en los contextos socioculturales de origen de las personas migrantes, suponen una dificultad añadida a los procesos de acogida.

*La actitud o habilidad de la persona que recibe al migrante puede favorecer más o menos para entender a esa persona que llega.*

*Hay una problemática en la primera línea de atención, que son los trabajadores sociales. Son ellos quienes reciben a esas personas que van a solicitar una ayuda. Las personas que están en esa primera línea de acogida no tienen la formación adecuada que les permita la sensibilización y el acercamiento a las verdaderas realidades del mundo o del tipo de migraciones que se están dando actualmente*



- **Barreras tecnológicas para el acceso a la información y realización de trámites.** Las barreras tecnológicas están asociadas, de un lado, con la falta de acceso a medios tecnológicos, y de otro, por el desconocimiento del uso de dichos medios.

Cabe añadir que esta barrera provoca graves consecuencias en la sociedad de las nuevas tecnologías, y más en las circunstancias actuales (debido al COVID, la tendencia es que los trámites se desarrollen de manera no presencial), siendo con frecuencia el único medio para la realización de trámites, que son además tan relevantes como la tramitación de prestaciones sociales, renovación de documentación, trámites de Extranjería...

*Hay que tener en consideración que muchos inmigrantes no tienen acceso a internet.*

*Las barreras tecnológicas impiden a estas personas acceder a la información, en relación a dónde deben recurrir. Es una barrera grave. No hay forma de que las personas, por ellas mismas, puedan buscar la atención que más necesitan. Tampoco tienen una persona que les oriente.*

Las desigualdades derivadas de la intersección entre el origen étnico y el género tienen un impacto particular en las oportunidades digitales de las mujeres migrantes colocándolas en una situación de desigualdad. La edad también supone un factor a tener en cuenta en el análisis de la brecha digital.

- **Limitaciones en la comunicación no verbal debido a la pandemia.** El aumento de atenciones telefónicas ha supuesto además de dificultades idiomáticas a la hora de entablar las conversaciones, limitaciones asociadas a la imposibilidad de comunicarse a través del lenguaje no verbal.

*Con la pandemia, hemos tenido que hacer atención telefónica cuando tienen que traer documentos. Ha sido muy difícil, no hemos contado con un móvil con videoconferencia, aquí en Pamplona no ha sido posible. Verse ante la dificultad del idioma, hay cosas que no se transmiten con la voz, sino con la mirada, los gestos.*

*Para romper las barreras, con mascarilla y pantalla es más complicado. En las cuatro paredes, aunque seamos totalmente diferentes en el aspecto, nuestro que empatizo con su situación.*

A modo de conclusión, destaca la claridad con la que se ha detectado la importancia de la existencia de un servicio de información y orientación para personas migrantes, que sea especializado. Dicho servicio requeriría de identificación continua de recursos e iniciativas, estructuradas o no, así como el reconocimiento de iniciativas comunitarias o vecinales presentes en la comunidad, y debería complementarse con los mecanismos de coordinación que permitan establecer itinerarios clarificados. La información se podría extender al conocimiento de los derechos y deberes fundamentales, la estructura y funcionamiento del entorno más inmediato y de la organización social, los procedimientos previstos para el ejercicio pleno e igualitario de los derechos, la derivación a los servicios públicos de carácter general (normalización) y, en casos en que se detectase la necesidad, programas específicos para perfiles en situación de vulnerabilidad.



Además, sería positivo el establecimiento de herramientas de socialización de la información que faciliten el conocimiento de las iniciativas existentes por parte de los activos para la acogida (personas migrantes, instituciones, entidades sociales...) y materiales de difusión de recursos disponibles (guías, contenidos webs o cualquier otro formato que se quiera emplear).

Por último, si bien destaca la existencia de un gran número de profesionales de múltiples ámbitos con una amplia experiencia en el trabajo directo con personas migrantes, parece necesario fortalecer las herramientas de información y formación de las que disponen los/las profesionales en torno a los procesos migratorios y los procesos de acogida, de modo que no se consideren los procesos de acogida desde un marco asimilacionista, sino que se facilite un acercamiento mutuo. Así pues, se recomienda el impulso de mecanismos que posibiliten actualizar sus competencias y capacidades, promoviendo el desarrollo de acciones formativas que permitan extender su conocimiento y experiencia a profesionales de múltiples ámbitos, así como a protagonistas del ámbito ciudadano y político.

## 7. Empadronamiento: Marco normativo inclusivo versus algunas prácticas administrativas excluyentes

La inscripción en el padrón municipal es un derecho de las personas que residen en territorio español independientemente de su nacionalidad o de si cuentan o no con permiso de residencia. Según las instrucciones dirigidas a los ayuntamientos recogidas en la normativa vigente<sup>34</sup>, se ratifica expresamente que: la petición de algún documento a quien solicita empadronarse tenga nacionalidad española o extranjera, debe encaminarse exclusivamente a comprobar que los datos de identificación del solicitante (nombre, apellidos, número del documento, nacionalidad, sexo y lugar y fecha de nacimiento) son correctos, con independencia de cuál sea su situación administrativa en España. Los Ayuntamientos no tienen competencia para realizar ningún control sobre la situación administrativa de la residencia en territorio español de ninguno de sus vecinos y vecinas. A pesar de ello, según se ha identificado en el proceso de diagnóstico, se han detectado medidas obstaculizadoras para empadronarse por parte de algunas administraciones y/o funcionariado.

Por otra parte, en numerosas ocasiones las personas migrantes cuentan con múltiples dificultades para poder empadronarse por no contar con contrato de alquiler, por no contar con residencia fija, o por estar en viviendas de otras personas que están solicitando alguna prestación económica, ya que puede impactar en el cumplimiento de requisitos para el acceso a otras prestaciones económicas.

*Además, el empadronamiento es una barrera muy grande. (...) Hay muchas viviendas en las que no dejan empadronarse porque ya hay muchas personas empadronadas o porque hay otros solicitantes de renta, lo que afectará a la cantidad a percibir.*

<sup>34</sup> [Resolución de 29 de abril de 2020](#), de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal.



A estas dificultades se les suman las trabas administrativas para empadronarse que se señalan a continuación y que están generando un mercado negro que se aprovecha de ello.

*Una persona migrante tiene que empadronarse. Existe incluso todo un mercado negro en torno a los empadronamientos. Eso es porque hay un bloqueo, cuando el empadronamiento debería ser un derecho para todas las personas.*

Estas prácticas administrativas dificultan, a su vez, el acceso a otros servicios y prestaciones, así como el cumplimiento de requisitos para la regulación de la situación administrativa, provocando grandes impactos en el ejercicio de los derechos e intereses de las personas afectadas, dado que el empadronamiento es una herramienta que permite el acceso a diversos servicios.

Por otra parte, si bien el empadronamiento no es un requisito para ser atendido/a en los Servicios Sociales, sí lo es para el acceso a prestaciones y algunos servicios. Una de las funciones más relevantes atribuidas al Programa de Acogida y orientación de la Atención primaria de Servicios Sociales es “valorar situaciones de dificultad (o de riesgo de vulnerabilidad o exclusión) a efectos de emitir informes que sirven para acceder a diversos servicios y prestaciones”.<sup>35</sup>

*Sin empadronamiento no puedes acceder a la Renta Garantizada.*

Tal y como se indica en el [Informe Anual Sobre el Racismo en Navarra del 2020, elaborado por SOS Racismo](#), se han detectado dificultades para el acceso a los servicios sociales o unidades de barrio en caso de personas que no disponían del empadronamiento, de modo que esta barrera impide detectar las situaciones de exclusión de las personas sin acceso al mismo.

Además, no poder empadronarse, implica no figurar en el censo, lo que imposibilita demostrar la estancia continuada en la Comunidad Foral y en el país, esto último necesario para regularizar la situación administrativa a través del arraigo.

Por otra parte, algunas propuestas de participantes sugieren la posibilidad de empadronarse en los servicios sociales de base (en el caso de Pamplona, las unidades de barrio) para solventar esta barrera que, a su vez, como se ha indicado, dificulta el acceso a otros derechos. Dicha posibilidad la contempla la normativa por lo que es factible realizarla.

*Lo más fácil que se puede hacer para mejorar esta situación es el empadronamiento en las unidades de barrio. Hay tanta mafia alrededor de todo esto. Así las personas tendrían acceso a su tarjeta sanitaria sin problema. A mí, siempre se me han excusado diciendo que es un tema estatal, pero veo que no, porque en algunos municipios se ha hecho. No es estatal, depende del municipio.*

<sup>35</sup> “Documento Marco de Atención Primaria de Servicios Sociales de Navarra”. Departamento de Derechos Sociales. Gobierno de Navarra (julio de 2019).



## 8. Dificultades para el acceso a la vivienda: un problema estructural que se acentúa en el caso de la población migrante

A pesar de que el derecho a la vivienda está recogido en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* y en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)*, así como en el texto de la *Constitución española de 1978* (artículo 47) la falta de acceso a la vivienda se plantea como un problema estructural y generalizado para toda la población, que en el caso de las personas migrantes se agrava. Así lo relatan las personas participantes en el diagnóstico comunitario:

*Otra barrera es la vivienda, hay un problema estructural enorme al acceso a una vivienda.*

*Hay bastantes cuestiones, algunas como falta de recursos como por ejemplo la vivienda, las personas muchas veces están en una situación vulnerable y están buscando vivienda al estar en situación de calle. Con pocas redes de apoyo. La vivienda es un bien escaso en Navarra, no sólo para la población migrante.*

Es necesario enfatizar en que, además de un techo, tener acceso a una vivienda supone garantizar un espacio de seguridad e intimidad a las personas. El derecho a la vivienda se vincula en la práctica a otros muchos derechos como el derecho a la subsistencia, a la intimidad, a la salud o a la educación (Alguacil et al., 2013).

*“Las dificultades de acceso y mantenimiento de la vivienda son un factor común a la mayoría de las situaciones de exclusión. En la posición más extrema se encuentran los casos de pérdida o ausencia de vivienda, pero existen otros claros indicadores de exclusión residencial como las malas condiciones de habitabilidad o la incapacidad para hacer frente a los pagos de suministros<sup>36</sup>.”*

Dicho de otra manera: El derecho a la vivienda favorece el acceso a otros derechos. O lo que es lo mismo, conseguir una vivienda digna en un entorno normalizado y estable es un elemento de inclusión social primordial, y se convierte entonces en una condición imprescindible para que se posibiliten otras dimensiones de la inclusión. En contraposición, la falta de acceso a una vivienda estable y en condiciones de habitabilidad, impacta gravemente en las circunstancias vitales de las personas afectadas, siendo una dinámica generadora de exclusión. Así se recoge el [Plan Estratégico de Inclusión de Navarra 2018-2021](#):

<sup>36</sup> En *Diagnóstico del Plan de Inclusión del Gobierno de Navarra, 2017. Observatorio de la Realidad Social. Alguacil, A. et al. (2013) “La vivienda en España en el siglo XXI”, Madrid: FOESSA.*



*“Una vivienda digna es un elemento fundamental en un proceso de incorporación social que tenga incidencia en otras dimensiones. (...) las dificultades de alojamiento están produciendo una acumulación de problemáticas que se vertebran en torno a la vivienda”.*<sup>37</sup>

Así pues, tal y como se apunta en el *Diagnóstico del Plan de Inclusión*, es necesario establecer itinerarios de incorporación enfocados en torno a la vivienda tratando de dar respuesta a las diferentes situaciones de exclusión residencial, con metodología de acompañamiento social transversal cuando sea necesario.

En cuanto a la distribución territorial de las dificultades de acceso a la vivienda, el *Plan Estratégico de Inclusión de Navarra (2018-2021)* llama la atención - a partir de los datos aportados por el Servicio de Vivienda - sobre la concentración de dichas dificultades en los grandes núcleos urbanos: *“Así, la demanda aparece claramente en las localidades de Ansoáin, Aranguren, Barañáin, Berrioplano/Berriozar, Burlada, Huarte, Pamplona, Valle de Egüés, Villava y Zizur Mayor, es decir, en la Cuenca de Pamplona y en Tudela.”* Es importante recordar que dichas zonas, son precisamente las de mayor concentración de población de origen extranjero.

Desde el enfoque de género, cabe resaltar mayores dificultades de acceso y/o mantenimiento de vivienda por parte de las mujeres, con especial énfasis en las familias monomarentales que presentan una economía familiar muy frágil. También las mujeres jóvenes presentan mayores dificultades de emancipación por sus consideraciones laborales y salariales más precarias.

*“En este sentido, no se debe obviar la posición de mayor vulnerabilidad que padecen las mujeres ante un desigual acceso y mantenimiento de la vivienda frente a los varones, titulares en mayor grado de los contratos de arrendamiento o propiedad. Esto no hace sino reforzar una posición de desigualdad existente en otros ámbitos.”*<sup>38</sup>

En este sentido, en el presente momento no es posible ampliar más dichos datos, puesto que, tras haber realizado un análisis documental en torno al ámbito de vivienda en la Comunidad Foral, se observa la falta de datos estadísticos desagregados según nacionalidad y de análisis rigurosos que consideren, desde un abordaje interseccional, los perfiles que se encuentran en mayor riesgo de exclusión residencial, como es el caso de las mujeres migrantes, como se señalaba más arriba. Para poder adecuar la atención a dichos perfiles sería necesario, primero, tener un diagnóstico que dé cuenta y amplíe el conocimiento de la situación en materia de vivienda en estos perfiles. En este sentido, tanto el *Diagnóstico del Plan de Inclusión Social* como el propio *Plan Estratégico de Inclusión (2018-2021)* señalan la importancia de impulsar procesos de investigación, lo que ayudará a identificar las necesidades territoriales, minimizando el riesgo de concentración de familias en situación de exclusión y guetificación.

<sup>37</sup> *Plan Estratégico de Inclusión de Navarra (2018-2021)* (Diciembre de 2017). Departamento de Derechos Sociales. Gobierno de Navarra.

<sup>38</sup> *Diagnóstico del Plan de Inclusión Social* (Mayo de 2017). Observatorio de la Realidad Social. Departamento de Derechos Sociales. Gobierno de Navarra.



En cuanto a la oferta de vivienda pública, el *Diagnóstico del Plan de Inclusión Social* constata, para empezar, que “esta política de vivienda no ha sido capaz de responder a los problemas de acceso residencial de amplios sectores de la población como las personas jóvenes, las mayores o la población extranjera”.

En cuanto a los recursos públicos existentes en Navarra para responder a la exclusión residencial, se identifican, de un lado, aquellos recursos que intentan cubrir la necesidad exclusiva de vivienda accesible, de otro, los que responden a la necesidad de vivienda accesible en condiciones dignas para personas que además requieren de intervención social, es decir de dispositivos de acompañamiento y/o mediación.

Tabla 7 Recursos contra la exclusión residencial en Navarra

GRUPOS DE NECESIDAD	RECURSOS EXISTENTES
RECURSOS PARA MEJORAR LA ACCESIBILIDAD A UNA VIVIENDA DIGNA	BOLSA DE ALQUILER Y PARQUE DE VIVIENDAS EISOVI (En su función de asesoramiento)
RECURSOS PARA FOMENTAR LA ACCESIBILIDAD A UNA VIVIENDA DIGNA QUE INCLUYEN DERECHO A LA INCLUSIÓN (ACOMPANIAMIENTO SOCIAL)	VAIS (Función: provisión vivienda y acompañamiento) FONDO FORAL (Función: provisión vivienda transitoria y acompañamiento)
RECURSOS ESPECÍFICOS PARA LAS SITUACIONES DE ENDEUDAMIENTO	SERVICIO MEDIACIÓN HIPOTECARIA (Función: asesoramiento) AYUDAS EMERGENCIA AYUDAS EXTRAORDINARIAS
RECURSOS ESPECÍFICOS PARA SITUACIONES DE VIVIENDA INADECUADA O DEGRADADA	AYUDAS A LA REHABILITACIÓN
RECURSOS PARA LA MEJORA DE LA CONVIVENCIA Y MEDIACIÓN PARA SITUACIONES DE CONFLICTIVIDAD	EISOVI (Función: mediación vecinal) SERVICIO MEDIACIÓN (reciente puesta en marcha)
OTRAS SITUACIONES DE EXCLUSIÓN	Servicios de Atención para personas sin hogar Dispositivos en régimen residencial o pisos para Enfermedad Mental (Piso supervisado, tutelado y residencia hogar) Patronas Protegidas Plazas Residenciales Alta Exclusión (Cáritas, Salhaketa, Hogar Zoe, Residencia Biurrun, Belzunce) Pisos de emergencia

Fuente: Plan Estratégico de Inclusión de Navarra I (2018-2021)

Es de destacar que **los programas de vivienda protegida** (Bolsa de alquiler, parque de viviendas, VAIS...), además de otras barreras detectadas (brecha digital, documentación a presentar, etc.) imposibilitan el acceso a personas que no lleven cierto tiempo de residencia en Navarra, además de considerarse insuficientes por haber una gran demanda en relación a la oferta. En cuanto a dicha



insuficiencia también se hace referencia a través de diversos testimonios en el presente diagnóstico participativo:

*Las listas para los censos de vivienda tienen mucha demanda. Conseguir una vivienda desde ese recurso es muy difícil.*

*En Navarra NASUVINSA gestiona las viviendas oficiales y son insuficientes. El ayuntamiento arregla viviendas de emergencia habitacional y una vez habitadas se quedan como crónicas. El tema de la vivienda es grave y en el ayuntamiento no tenemos viviendas de interés social. Las que disponemos se entregan a quien está peor que la otra familia.*

Como medida complementaria y ante dicha insuficiencia del parque público de viviendas, se recurre a medidas más cortoplacistas pero que permiten solventar situaciones de emergencia.

*“Lo prioritario sería garantizar el derecho a una vivienda digna cuyo coste no suponga una carga insoportable para las familias. Son diversas las formas en que este derecho puede ser materializado. La construcción de un parque de vivienda pública de alquiler parece la forma más utilizada en Europa para garantizar el acceso a las personas con menores recursos, sin embargo, entendiendo que su consecución puede ser viable únicamente en el medio-largo plazo, existen medidas de corto plazo que suponen una medida eficaz que permite poner freno a los procesos de exclusión social; es el caso de complementos económicos a las prestaciones de garantía de ingresos para el acceso a la vivienda o la subsidiación de alquileres.”<sup>39</sup>*

Así, el grueso del gasto de las **Ayudas de Emergencia** del Departamento de Derechos Sociales, según se detalla en el *Plan Estratégico de Inclusión de Navarra (2018-2021)*, son destinadas a necesidades relacionadas con la vivienda. *“El gasto en alojamiento en residencia habitual supone el 31,92% de las Ayudas concedidas y el 43,73% del gasto total (...)”*. Del mismo modo, *“las Ayudas Extraordinarias, gravitan también en gran medida sobre las necesidades de pago de vivienda. (...) un 57,1% del gasto total, se ocupó en conceptos relacionados con la vivienda habitual (fundamentalmente en concepto de deudas de arrendamiento y gastos derivados de contratos de arrendamiento). Se deduce de este dato que existe una situación estructural de escasez de renta para pagos de alquiler en mercado libre.”*

Además, también se recurre a **recursos habitacionales de carácter temporal**, que suponen frecuentemente la única vía de acceso a la vivienda, especialmente para las personas migrantes por no cumplir los requisitos establecidos para el acceso a viviendas protegidas. Sin embargo, tal y como alertan las personas participantes en el diagnóstico, si bien ofrecen respuestas temporales de carácter urgente, no facilitan los procesos de inclusión a medio/ largo plazo.

*Los recursos de urgencia son temporales, lo que dificulta que las personas que acceden a ellas puedan emprender un proceso de reinserción.*

<sup>39</sup> *Plan Estratégico de Inclusión de Navarra (2018-2021) (Diciembre de 2017). Departamento de Derechos Sociales. Gobierno de Navarra.*



Tal y como se ha visto, dada la limitada oferta de alquiler protegido, la provisión de la vivienda de manera generalizada se realiza mayoritariamente en el mercado libre. Sin embargo, la población migrante encuentra múltiples dificultades añadidas para el acceso a dichas viviendas.

Algunas de ellas están relacionadas con los requisitos de acceso al mercado libre (elevados precios, imposibilidad de ofrecer garantías laborales o estabilidad económica), cuestiones que afectan a toda la población, pero que se agravan en el caso de la población migrante por motivos de discriminación racial y xenofobia. Como se relata en el apartado que aborda la situación laboral de la población migrante<sup>40</sup>, la población con nacionalidad extracomunitaria está siendo uno de los grupos más afectados por el desempleo a lo largo de la crisis. Además, se han identificado múltiples barreras en cuanto al acceso al empleo formal, así como factores de desigualdad en el mercado laboral, en particular en materia de salarios, acceso al empleo y formación, seguridad social y condiciones de trabajo (precarización laboral). La discriminación racista se observa también en el siguiente testimonio.

*Además de estar más caras desde la COVID, el alquiler para personas migrantes, y sobre todo negras, es imposible porque te piden dos o tres nóminas.*

Se incide, por tanto, una vez más en la interrelación entre la dimensión laboral y la habitacional, de manera que cuando se conjugan dichos elementos se generan situaciones de exclusión.

*“El mantenimiento de precios elevados de alquiler y compra de vivienda suponen una barrera hacia la inclusión. Precisamente la perversa combinación de precios de vivienda elevados e ingresos bajos caracterizan a buena parte de las situaciones de exclusión”.*<sup>41</sup>

*“En nuestras sociedades se produjeron dos procesos simultáneos; la enorme subida de precios de la vivienda y la bajada intensiva de los salarios, que explican las peculiaridades del modelo de endeudamiento en España y las graves consecuencias en forma de empobrecimiento y fuertes privaciones de una parte importante de las familias.”*<sup>42</sup>

En este sentido, el diagnóstico elaborado para el diseño del *Plan Estratégico de Inclusión* ya repara, en este sentido, en que *“es fundamental una adecuación de las políticas de vivienda para personas en situación de exclusión y un modelo de inclusión apoyado en dos ejes: el acceso al empleo y el acceso a una vivienda.”*<sup>43</sup>

De otra parte, la discriminación social hacia las personas migrantes a la hora de buscar vivienda es otra dificultad añadida. Esta discriminación puede darse a través de la exigencia de requisitos adicionales, a través de la omisión (negando la posibilidad de alquiler), o a través del rechazo directo basados en

<sup>40</sup> Ver en este mismo documento de diagnóstico, apartado de dimensiones de exclusión. Punto 9. Precarización y desigualdades en el acceso al mercado laboral.

<sup>41</sup> Plan Estratégico de Inclusión de Navarra (2018-2021) (Diciembre de 2017). Departamento de Derechos Sociales. Gobierno de Navarra.

<sup>42</sup> *Ibidem.*

<sup>43</sup> *Ibidem.*



imágenes estereotipadas. Estas formas de discriminación, que se observan en el ámbito de la vivienda, así como los estereotipos y prejuicios que los sustentan, se ven reflejados también en otros ámbitos como la sanidad, la educación, la protección social, el ocio, etc. (ver dinámica de exclusión “13. Discriminaciones en el proceso de acogida desde un abordaje interseccional”).

*Para alquilar un piso o una habitación, si eres negra, gitana, etc., hay discriminación, hay un racismo social y también institucional.*

*Hay mucho temor de los propietarios de alquilar sus viviendas a migrantes. Quizás hay que sensibilizar sobre el tema.*

Dada la situación, el acceso a una vivienda pasa, en muchas ocasiones, por la necesidad de contar con redes de apoyo, lo cual, en un contexto habitual de fragilidad de las redes, las personas que no disponen de contactos en la comunidad vean muy limitado el acceso a la vivienda.

*Para mí lo más problemático fue conseguir un sitio para alquilar, no había acceso a la vivienda. Tuve que esperar mucho hasta conseguir un lugar y esto fue gracias a unos amigos. Mientras esto llegaba, tuve que vivir con una hermana, lo malo es las personas que no tienen a nadie aquí. Además es difícil también que la vivienda sea digna, con calefacción y demás servicios.*

Con todo lo dicho, tal y como se indica en el *Plan Estratégico de Inclusión de Navarra (2018-2021)*, “*existen determinados grupos de población que por sus necesidades requieren de recursos de vivienda flexibles e integrales y que pueden pasar por un alojamiento de urgencia, un alquiler protegido o un programa de acompañamiento en función a las situaciones o a los momentos vitales.*” Tras lo anteriormente argumentado en este punto, se podría concluir que la población migrante puede ser uno de los colectivos que fácilmente se encuentre en esta situación de necesidad, siendo pertinente impulsar una intervención en materia de vivienda desde un abordaje transversal que fomente el desarrollo integral de las personas.

Será fundamental además potenciar metodologías de acompañamiento social en materia de vivienda - para lo cual los Servicios Sociales de Atención Primaria, como dispositivos enmarcados en el ámbito local más cercano a la ciudadanía, tienen una importante labor, tal y como se remarca en el *Plan Estratégico de Inclusión de Navarra* - así como metodologías de mediación social que faciliten la convivencia y cohesión social. Por otra parte, será necesario recopilar información estadística desagregada y fomentar diagnósticos enfocados a conocer los aspectos culturales, sociales, económicos que afectan a la realidad residencial de las familias migrantes.



## 9. Precarización y desigualdades en el acceso al mercado laboral

*El desempleo cada vez tiene un rostro más reconocible; mujer, inmigrante, relativamente joven y con escasa formación.*

*Informe Mensual. Evolución del empleo en Navarra, mayo de 2021.*

*Observatorio de la Realidad Social, Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra*

La falta de acceso a un empleo regulado y digno es uno de los factores de exclusión que más peso tienen en las personas y colectivos. Así lo reconoce también el *Plan Estratégico de Inclusión de Navarra 2018-2021*, y el acceso a un empleo se plantea como un reto estructural y generalizado para toda la población. El desempleo y la creciente pobreza, agudizada por la crisis sanitaria, tienen entre sus consecuencias un gran impacto en el sector laboral que supone un problema estructural y ampliamente extendido en la sociedad.

*“Especialmente relevante en estos últimos años es la presencia creciente, en el espacio de la exclusión, de las personas que a pesar de trabajar no superan su situación de pobreza. Esta realidad creciente es fruto del empeoramiento de las condiciones de empleo de una parte significativa de nuestro sistema laboral.”<sup>44</sup>*

En lo referido al acceso al empleo de la población migrante, el [Informe Mensual de evolución del empleo en Navarra de junio de 2021](#), elaborado por el Observatorio de la Realidad Social, Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra, señala que *“la población con nacionalidad extracomunitaria, uno de los grupos más afectados por el desempleo a lo largo de la crisis, registra el mayor descenso de paro en el último mes (-6,5%) aunque en esta ocasión, a lo largo del año, la reducción se ha concentrado especialmente entre las personas con nacionalidad española (-11,7%).”*

Tabla 8 Desempleo de larga duración según sexo, edad y nacionalidad (junio 20 y junio 21)

		jun-20		jun-21		Variación jun20-jun21	
		Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Sexo	Hombres	4.730	35,0%	7.299	35,5%	2.569	54,3%
	Mujeres	8.774	65,0%	13.245	64,5%	4.471	51,0%
	Total	13.504	100%	20.544	100%	7.040	52,1%
Edad	<30	1.805	13,4%	3.122	15,2%	1.317	73,0%
	30-44	3.522	26,1%	6.123	29,8%	2.601	73,9%
	45-54	3.162	23,4%	4.880	23,8%	1.718	54,3%
	>=55	5.015	37,1%	6.419	31,2%	1.404	28,0%
	Total	13.504	100%	20.544	100%	7.040	52,1%
Nacionalidad	Española	11.060	81,9%	16.081	78,3%	5.021	45,4%
	Extranjera	2.444	18,1%	4.463	21,7%	2.019	82,6%
	Comunitaria	952	7,0%	1.444	7,0%	492	51,7%
	Extracomunitaria	1.492	11,0%	3.019	14,7%	1.527	102,3%
	Total	13.504	100%	20.544	100%	7.040	52,1%

Fuente: Observatorio de la Realidad Social (Gobierno de Navarra) a partir de los datos del SISPE (Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo).

<sup>44</sup> *Ibidem.*



Si nos fijamos en los datos en cuanto al desempleo de larga duración, apenas mejora la situación para las personas de nacionalidad extracomunitaria: el informe apunta a la cronificación de situaciones de desempleo en dichas personas, existiendo un incremento interanual del paro de larga duración de un +102,3%. Asimismo, observamos un dato preocupante: el 64,5% de las personas desempleadas de larga duración son mujeres.

A partir del diagnóstico participativo, se han identificado además múltiples barreras para la población migrante en cuanto al acceso al empleo formal, así como la desigualdad de condiciones en el mercado laboral, en particular en materia de salarios, acceso al empleo y formación, seguridad social y condiciones de trabajo (precarización laboral).

*Si está en situación regular también tiene dificultades para acceder -al mercado laboral- además de dificultades para la validación de títulos académicos. Los empleos a los que al final acceden son más precarios. Es muy difícil que una persona tenga homologados sus estudios porque hay muchas barreras, dificultades y mucho tiempo de espera.*

Como se explica, en el caso de la población en situación regular, existen serias dificultades para las homologaciones de títulos, lo cual a su vez incide en la desvalorización o infravaloración de los perfiles profesionales de las personas migrantes, la precarización del empleo, la tendencia a recurrir a empleos irregulares sin contrato...

*Un obstáculo son las homologaciones de sus títulos: tener gente con sus carreras que no se puedan homologar, ni siquiera con una competencia profesional, y que se ven obligadas a sacarse las competencias transversales. Se trata de garantizar su acceso a un mercado laboral, es crucial. Es un derecho que se está incumpliendo de manera continua.*

*Se tienen que ampliar y modificar ciertas cosas para que muchos inmigrantes puedan homologar sus carreras o al menos que se les reconozca el bachillerato.*

En cuanto a la Homologación de títulos extranjeros de educación superior a títulos oficiales universitarios españoles de Grado o Máster que den acceso a profesión regulada en España, cuya competencia es estatal, concretamente del Ministerio de Educación y Formación Profesional, se trata de un trámite para el que las esperas suelen superar los nueve meses —para un título expedido en los países de la UE— a más de dos años si es un título extracomunitario. En este sentido, el Ministerio de Universidades anunció en marzo de 2021 que próximamente existirá un mecanismo de evaluación que abrevie estos tiempos de espera para las homologaciones.

En relación, entre otras cosas, a las dificultades asociadas a las homologaciones (procedimiento considerado costoso en tiempos y esfuerzos para la realización de los trámites), existe una desvalorización de los y las profesionales migrantes.

*Otra cosa en la que la migración tiene un grave problema es la falta de homologación de títulos profesionales obtenidos en el extranjero. Dentro de los mismos migrantes hay gente que está*



*muy preparada, que tienen un gran nivel profesional y que deben conformarse con empleos que no se corresponden en nada a su preparación.*

*Navarra desaprovecha recursos humanos respecto a la formación cualificada de los migrantes, no hay una real inclusión a la parte de empleo. Las barreras administrativas no permiten que puedas desenvolverte en tu profesión, homologar el título tarda como dos años, así que les toca buscarse la vida en trabajos donde tu capacidad formativa se desaprovecha, y también afecta a nivel personal.*

*Yo soy ingeniera en mi país, con 20 años de experiencia en finanzas y banca. Tengo papeles, pero sólo me ofrecen cuidar de personas mayores.*

*He visto muchos problemas de personas que vienen con sus titulaciones y se están perdiendo porque no te dejan trabajar en base a tu formación por faltarte un papel.*

Asimismo, cabe destacar otra barrera: la discriminación en base al origen por parte de las personas empleadoras dificulta aún más el acceso al empleo.

*Llegué en 2010 y encontré una oferta a un puesto de trabajo sobre 2012. Me presenté en una tienda y allí me comentaron el salario, el horario y más. Al final, cuando me pidieron el carné de identidad y vieron que soy de Rumanía me dijeron que el puesto estaba ya ocupado. Mi explicación fue que vieron que soy rumana, porque si estuviste una hora y media conmigo, me explicaste todo y al ver mi carné me dices que el puesto está ocupado pues no me lo creo.*

Estas dificultades conllevan que, en muchos casos, las personas migrantes no vean más salida que trabajar en empleos con condiciones precarias, sin contrato, para poder subsistir, lo que les deja desprotegidas laboral, social y legalmente.

*Los migrantes superan estas barreras aceptando condiciones de trabajo y malos tratos que no deben aceptar.*

*Tuve problemas con algún trabajo que me salió, y también tuve que trabajar en negro.*

*Marca mucho a la persona cuando tiene su situación regularizada y cuando no, aunque luego es verdad que, aunque hayas conseguido tu permiso de trabajo y residencia... El cómo las políticas van marcando que, aunque tengas tu documentación, los puestos de trabajo a los que vas a poder acceder son los ya marcados: en unos determinados sectores, que suelen ser precarios y complicados.*

A todas estas barreras en el acceso al empleo formal que sufren las personas migrantes, es necesario resaltar además aquellos casos de personas a las que no les es posible acceder a un empleo regularizado por no tener (o por perder) el permiso de trabajo:

- Personas a las que no les es posible acceder a un empleo formal por encontrarse en situación irregular.



- Personas solicitantes de Protección Internacional, las cuales no tienen permiso de trabajo hasta que pasan 6 meses desde la realización de la entrevista en Policía para formalizar la solicitud de Protección Internacional.
- Personas que en el momento en que eran solicitantes de Protección Internacional tenían un empleo y lo pierden por encontrarse en situación irregular sobrevenida, lo cual es cada vez más frecuente, debido al aumento de notificaciones de denegaciones a dichas personas, pasando estas a quedarse en situación administrativa irregular.
- Personas que, estando autorizadas para trabajar, acaban en situación irregular por no haber encontrado un empleo. Esto es debido a que el modelo establecido en la normativa española para la concesión de las autorizaciones administrativas de residencia y de trabajo está basado en las condiciones y necesidades del mercado de trabajo. De esta forma, se condiciona el pleno ejercicio de los derechos de las personas migrantes a la adquisición de un contrato de trabajo con unas condiciones determinadas. Todo ello, afecta al hecho de que las personas queden en situación administrativa irregular, al no poder acceder a puestos de trabajo formales y no cumplir los requisitos para el arraigo o no cumplir con los requisitos para la renovación de los permisos de residencia y/o trabajo.

Según la legislación vigente, por el **arraigo laboral** pueden obtener una autorización de residencia y trabajo las personas migrantes que acrediten la permanencia continuada en España durante un periodo mínimo de dos años, *“siempre que carezcan de antecedentes penales en España y en su país de origen o en el país o países en que haya residido durante los últimos cinco años, y que demuestren la existencia de relaciones laborales cuya duración no sea inferior a seis meses”*.<sup>45</sup> Hasta el momento, a los efectos de acreditar esa relación laboral y su duración, se tenía que presentar *“una resolución judicial que la reconozca o la resolución administrativa confirmatoria del acta de infracción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que la acredite”*. Sin embargo, cabe resaltar la reciente sentencia del Tribunal Supremo<sup>46</sup> a través de la cual se anuncia que se reconocerán los meses cotizados a través del informe de vida laboral como prueba para obtener el arraigo laboral, lo cual permitirá regularizar a personas migrantes que se encuentran en una situación de irregularidad sobrevenida, ya sea porque eran solicitantes de protección internacional cuya solicitud finalmente ha sido rechazada, o bien porque hubieran perdido un permiso de residencia y trabajo anterior.

Por otro lado, la distribución del desempleo sigue siendo claramente desigual con respecto al género, e incluso se intensifica con respecto a otros años. El dato habla por sí solo: un 59,8% de las personas

<sup>45</sup> Instrucción SEM 1/2021 sobre el procedimiento relativo a las autorizaciones de residencia temporal por razones de arraigo laboral. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Secretaría de Estado de Migraciones. Subdirección General de Régimen Jurídico.

<sup>46</sup> [Sentencia núm. 452/2021 del Tribunal Supremo del 25 de marzo de 2021. Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Quinta.](#)



paradas en Navarra son mujeres<sup>47</sup>. Además, la reducción del desempleo, cuando se produce, se concentra en mayor medida entre los hombres. Así, durante el último año el descenso del desempleo masculino ha supuesto una reducción del -15,9%, frente al -6,2% registrado entre las mujeres. Asimismo, y volviendo al análisis de la tabla referida al desempleo de larga duración en junio de 2021, al inicio de este apartado, observamos un dato preocupante: el 65% de las personas desempleadas de larga duración son mujeres

En cuanto a la situación laboral de las mujeres migrantes existen dos focos de especial interés. Por un lado, el de la aguda segregación laboral de las mujeres migrantes, observándose una gran concentración ocupacional en ámbitos muy precarizados, una escasa movilidad en los sectores, ocupaciones en los que existe una alta concentración de mujeres migrantes, y las precarias condiciones de empleo (en términos de contratos, salarios, jornadas, horarios...). Por otro lado, la afectación desproporcionada que la pobreza y la precariedad laboral tiene sobre las mujeres, ya que los sectores donde se desempeñan usualmente – cuidados, comercio, servicios– son los más afectados por la crisis y suponen al mismo tiempo, actividades de menor remuneración.

En consecuencia a todo lo anterior, el análisis desagregado de los datos del paro en Navarra, revela *“un mercado de trabajo cada vez más desigual, con situaciones de precariedad en crecimiento; en número y en condiciones objetivas. El incremento de los contratos parciales temporales, el altísimo número de personas en situación de paro de larga duración, el inaceptable desempleo juvenil. La brecha está entre los que tienen contrato indefinido y los que encadenan contrato temporal tras contrato temporal, en condiciones de incertidumbre permanente dificultando la construcción de un proyecto de vida propio. Por otro lado, ni siquiera la estabilidad laboral garantiza unas condiciones objetivamente dignas.”*<sup>48</sup> Observamos así múltiples y complejas desigualdades en el acceso al empleo entre los distintos grupos de personas según su sexo, edad, nacionalidad, área de residencia, etc. En consecuencia, es necesario hacer un análisis de las limitaciones en el ejercicio del derecho al empleo desde un abordaje interseccional, de modo que comprendamos dichas barreras y su abordaje atendiendo a la pertenencia de la población a múltiples categorías sociales que actúan como ejes de discriminación como pueden ser género, nacionalidad, edad o nivel formativo.

## 10. Barreras para el acceso al sistema sanitario de las personas en situación administrativa irregular

Tal y como se establece en el *Informe sobre la Cobertura de la Asistencia Sanitaria en la Comunidad Foral de Navarra en relación a las personas migrantes en Situación Irregular*, elaborado por la Dirección General de Políticas Migratorias, el continuo cambio normativo en materia de acceso a la

<sup>47</sup> Informe Mensual. Evolución del empleo en Navarra, junio de 2021. Observatorio de la Realidad Social, Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra.

<sup>48</sup> Idem



salud desde el año 2012 ha provocado constantes variaciones en las instrucciones referidas al acceso al sistema sanitario público, lo cual a su vez ha generado falta de información y desinformación, así como múltiples situaciones de vulneración del derecho a la salud de las personas migrantes, especialmente las que están en situación administrativa irregular.

A continuación, se sintetiza el marco normativo para posteriormente, señalar las barreras que dicho marco ha provocado a las personas migrantes en situación irregular. El **Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril**<sup>49</sup>, supuso una vulneración del derecho básico de toda persona a la protección de la salud, al suprimir la universalidad y descartar la titularidad del derecho que establecía la **Ley 16/2003, de 28 de mayo**. Siendo así, la Comunidad Foral articuló medidas de carácter normativo para prestar asistencia sanitaria a estas personas que posteriormente fueron anuladas, lo que ha contribuido a producir inequidades e inseguridad jurídica.

Tras la **Sentencia 17/2018, de 22 de febrero de 2018**, se declara la nulidad de la **Ley Foral 8/2013, de 25 de febrero**, por la que se reconoce a las personas residentes en Navarra el derecho de acceso a la asistencia sanitaria gratuita del sistema público sanitario de Navarra. Dicha ley extendía la cobertura sanitaria a personas no incluidas en el Sistema Nacional de Salud (SNS). Entre los fundamentos jurídicos de la Sentencia se alude a que es competencia del Estado determinar “la condición de asegurado y beneficiario del Sistema” (...) cerrando “toda posibilidad a las normas autonómicas de desarrollo para configurar un sistema de acceso a las prestaciones sanitarias que no atienda a los conceptos de asegurado o de beneficiario”.

Con este escenario, la única vía que contemplaba la normativa estatal para poder acceder a la prestación sanitaria pública es la formalización de los conocidos como “convenios especiales”, regulados por el **Real Decreto 576/2013, de 26 de julio**<sup>50</sup>. Ello implica el desembolso por parte de las personas en situación irregular de una cantidad de 60 €/mes, si son menores de 65 años y de 157 €/mes si tienen 65 o más años. Asimismo, entre los requisitos para la formalización del convenio especial es necesario acreditar la residencia efectiva en España durante un período continuado mínimo de un año inmediatamente anterior a la fecha de la solicitud del convenio especial así como estar empadronadas, en el momento de presentar la solicitud de suscripción del convenio especial, en algún municipio perteneciente al ámbito territorial al que extienda sus competencias la administración pública competente para su suscripción.

Todo ello supone dejar fuera de la protección del derecho a la salud a las personas que no reúnen los requisitos establecidos en la misma, especialmente a quienes se encuentran en situación irregular, provocando entre las personas afectadas “una situación de especial vulnerabilidad, riesgo vital y

<sup>49</sup> Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del sistema nacional de salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones

<sup>50</sup> Real Decreto 576/2013, de 26 de julio, por el que se establecen los requisitos básicos del convenio especial de prestación de asistencia sanitaria a personas que no tengan la condición de aseguradas ni de beneficiarias del SNS y se modifica el Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del SNS.



desigualdad” en la salud de un colectivo particularmente desprotegido, lo que quiebra un sistema de salvaguarda del derecho a la salud que se remonta al **Decreto Foral 71/1991**<sup>51</sup>, y posteriores normas de desarrollo y mejora de la protección de la salud en la Comunidad Foral.

En tanto que hay residentes en Navarra que quedaban fuera del sistema de atención sanitaria y que debido a su situación social y económica no podían asumir el abono de los precios públicos señalados para suscribir los convenios especiales en materia sanitaria, el Gobierno de Navarra resolvió establecer una exención de estos precios públicos conforme a los siguientes requisitos: no tener acceso al Sistema Nacional de Salud por otra vía, documento de empadronamiento en Navarra emitido como máximo 15 días antes de la solicitud, acreditar residencia continuada en España durante el último año antes de la solicitud del convenio y tener una renta inferior a 18.000 €.

Más adelante, se aprueba a nivel estatal el **Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio**, el cual responde a la necesidad de garantizar la universalidad de la asistencia y el derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria en condiciones de igualdad para quienes residan en territorio español. Lo que se lleva a cabo con la recuperación de la titularidad del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria de quienes residan en España. Todo ello desde el convencimiento de que la universalidad, además de repercutir en la mejora de la salud individual, también lo hace en la salud del conjunto social. Se remarca que “el nuevo modelo” se liga a la residencia en España y también a personas que aún sin residir de manera habitual acrediten su derecho a la asistencia sanitaria en España a través de otro título jurídico.

Todo ello repercute en el refuerzo del SNS como derecho vinculado a la ciudadanía. Quienes no tengan derecho a la asistencia sanitaria por esta vía, podrán acceder a la prestación sanitaria a través de la formalización de un convenio especial. La prestación de esta asistencia será con cargo a los fondos públicos de las administraciones autonómicas. Cabe concluir que para que a la población extranjera se le considere residente, y por lo tanto tenga acceso completo al SNS, debería acreditar una residencia superior a 90 días. Sin embargo, para que esta previsión no deje desprotegida a las personas que están en situación irregular, se contempla que puedan acceder a la atención sanitaria pública con un informe favorable de las y los trabajadores sociales de los centros de salud de atención primaria motivando la situación de vulnerabilidad y falta de recursos.

Tras este abordaje del marco normativo, cabe destacar las barreras más frecuentes. Tal y como se señala en el *Informe Anual sobre el Racismo en Navarra 2020*, elaborado por SOS Racismo Navarra, son:

- Petición de empadronamiento como prueba para acreditar la residencia en Navarra (requisito para el acceso al sistema sanitario), cuando existen otras pruebas admitidas en derecho igualmente válidas. Además, dicho requisito supone “una traba para muchas personas que,

<sup>51</sup> Decreto Foral 71/1991, de 21 de febrero, de universalización de la asistencia sanitaria pública en la Comunidad Foral (publicado en el BON N.º 34 de 18 de marzo de 1991).



*por diferentes motivos ajenos a su voluntad señalados anteriormente, tienen dificultad o imposibilitado el acceso al empadronamiento.”*

- El acceso al Sistema sanitario para personas que no puedan acreditar 3 meses de residencia está supeditado a valoración previa de el/la trabajador/a social del centro de salud mediante una emisión de un informe favorable.
- Casos de facturación en todos los servicios de urgencias, sin que haya una información relativa al procedimiento de anulación de la factura correspondiente, *“gestión sencilla que se puede hacer a través de la trabajadora o el trabajador social del centro de salud correspondiente, o que incluso el hecho de residir en Navarra otorga derecho a recibir una tarjeta sanitaria”*. Se observa que esta información sigue sin llegar de manera clara al paciente.

*Añadiría las dificultades en el ámbito de salud. Dificultades en el acceso al sistema de manera ordinaria y en ocasiones necesidad de presentar alegaciones para retirada de gastos sanitarios que llegan en modo de prefactura o documento semejante.*

- *“No se produce la inclusión inmediata en el Sistema Navarro de Salud de menores y mujeres embarazadas, que incluso con el RD 16/2012 tenían garantizado su acceso a la asistencia sanitaria, habiéndose emitido facturas a menores migrantes tutelados por la Comunidad Foral”*.
- Requerimiento de pasaporte como documento acreditativo de la identidad y, en el caso de que no se disponga de este, exigencia de presentación de la “cédula de inscripción de indocumentados”. Documento que expide la Policía y que, por tanto, las personas en situación irregular difícilmente van a solicitar ante el temor de que se les imponga una orden de expulsión.
- *“Denegaciones a familiares de ciudadanas y ciudadanos nacionalizados. La STS 1769/2019 niega el derecho de las personas ascendientes que han sido reagrupadas a recibir atención sanitaria con cargo a fondos públicos amparándose en que, si para solicitar su autorización de residencia deben aportar un seguro sanitario, queda excluida la obligación del Estado de proveer atención pública a estas personas. Por tanto, sólo debe aplicarse a quienes se les haya estimado esa solicitud de residencia. Sin embargo, se producen desestimaciones no solo a quienes están autorizadas para residir sino también a quienes se encuentran en situación irregular”*.
- No tramitación de TIS a personas nacionales de determinados países de la Unión Europea, principalmente Rumanía. *“A pesar de que las Tarjetas Sanitarias Europeas únicamente están previstas para las personas que se encuentran en el Estado en régimen de estancia”*.



## 11. La dimensión psicosocial de la acogida es tratada como un elemento secundario

A lo largo de la elaboración del diagnóstico, se han hecho múltiples referencias al impacto psicosocial y afectivo del proceso migratorio, así como a la importancia de que las personas que llegan cuenten con apoyo psicosocial:

*Son personas que están lastimadas, que tienen heridas. Falta un programa de acompañamiento, donde las personas que llegan puedan recibir un apoyo que facilite la cura de heridas. Es importante para que puedan seguir adelante con sus vidas.*

A la necesidad de prestar atención al proceso de duelo migratorio se suma la de reparar en el fuerte impacto que tiene para las personas migrantes el proceso de acogida e inclusión, así como en las dificultades asociadas al nuevo contexto.

*La gente viene acojonada y por lo tanto no duermen, están nerviosos, no tienen cómo satisfacer las primeras necesidades, se creen que la policía está siempre detrás de ellos, que la gente los mira mal porque son raros o extranjeros. Es necesario quitar miedos para después echar mano de todas las situaciones que podamos. Normalmente al principio son muy complejas ya que no hay una estructura para la acogida. Sí que te pueden recibir las organizaciones y los servicios sociales, pero al principio todo va a ser no.*

*Tenemos problemas de lengua, de situarnos en los lugares, de papeles (que condicionan todo lo demás), de vivienda, de relaciones, de escuela, de sanidad y vete sumando todo lo que quieras. Por lo tanto, cuando llegas a un lugar desconocido empiezas desde cero.*

Tal y como se identifica a través del registro de activos existentes para la acogida de personas migrantes, no existen servicios de atención psicológica específicos para personas migrantes.

Como se ha expresado anteriormente, sí existen algunos programas transversales específicos para ciertos perfiles poblacionales desde los cuales se ofrece apoyo psicológico especializado individualmente o a través de talleres grupales.

En caso de no pertenecer a ningún perfil específico que participe en un programa de atención transversal, la persona interesada podrá acudir al Centro de Salud Mental que le corresponda según su lugar de residencia, previa derivación por el médico o médica de cabecera para la primera visita. Los programas y servicios de Salud Mental dan atención a personas con trastornos mentales. En este sentido, es importante reparar en que dicho tratamiento desde Salud Mental puede conllevar el riesgo de patologización de las situaciones vividas. Sin embargo, desde Salud Mental no existen recursos para la atención especializada en procesos de duelo migratorio ni acompañamiento en las dificultades asociadas al nuevo contexto y su proceso de adaptación.



Por otra parte, otro elemento a tener en cuenta en torno a la dimensión psicosocial es, según se explicita en el diagnóstico participativo, el manejo de expectativas. En este sentido, es fundamental proceder a explorar las necesidades y deseos y contrastar con las posibilidades existentes.

*Una de las primeras cosas que tratamos es poner en su justa medida las expectativas en relación con la acogida. Parece que venimos a un continente perfecto donde las prestaciones abundan, siendo un punto de vista bastante alejado de la realidad. Esto genera mucha frustración en las personas, ya que resulta difícil trasladar esta realidad.*

Es fundamental abordar la particular situación psicosocial en la que se encuentran las mujeres migrantes desde un enfoque de género e interseccional, teniendo en cuenta que están expuestas a riesgos mayores en cuanto a discriminación, explotación y violencia, ya sea durante sus travesías o en los lugares de destino, sobre todo aquéllas que emigran en condiciones irregulares. Durante la ruta migratoria estas migrantes se ven particularmente expuestas a diversas expresiones de violencia de género tales como: violencia física, abusos y agresiones sexuales, secuestro, extorsión, trata de personas, explotación y sometimiento a actividades ilícitas. A su vez, una vez en destino, las trabajadoras son extremadamente vulnerables a la explotación, pues muchas migrantes trabajan sin papeles o sin un contrato en regla, existiendo numerosos ejemplos sobre abusos, jornadas de trabajo excesivas, salarios bajos y falta de protección legal.

Además, otro aspecto primordial que puede impactar en el ámbito psicológico es la falta de redes de apoyo o el debilitamiento de estas. Si bien las redes sociales de las que se valen las personas migrantes cumplen un papel crucial para ellas, proporcionando apoyo y ayuda mutua, y suponiendo factores de protección y cobertura afectiva y social, además de la material en muchas ocasiones, cabe destacar que en líneas generales, las personas migrantes durante su proceso de migración rompen con sus relaciones sociales más significativas, debido, entre otras cosas, a que éstas se encontraban en el país de origen. En este sentido es considerable también cómo la falta o debilitamiento de redes afecta especialmente a las mujeres. Esto se debe, por un lado, al escaso tiempo del que disponen por la asunción en mayor medida del trabajo doméstico y de cuidados. Y por otro lado, a la precarización de los ámbitos laborales donde se insertan (especialmente el empleo doméstico y de cuidados) caracterizado por amplias jornadas laborales, tendencia al aislamiento, desarrollo -en ocasiones- en zonas rurales con mayores dificultades de comunicación, etc.

*Hay un grupo de personas migrantes que tienen problemas psicológicos porque llevan 10 o 15 años en servicio doméstico y nunca participan en nada porque no se les da la oportunidad de que participen.*

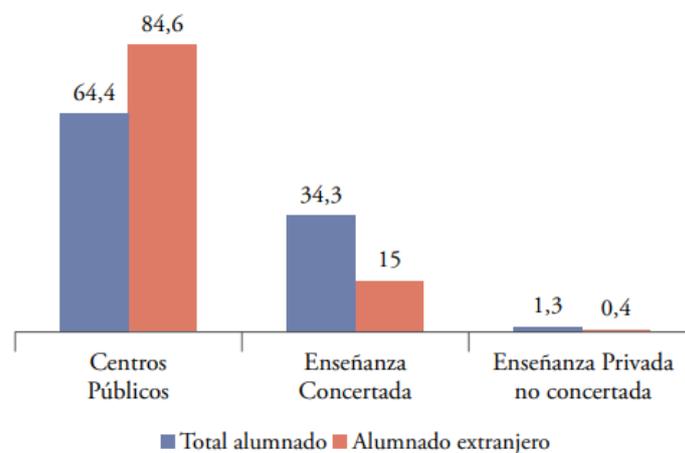
*Nosotras trabajamos en Burguete, en una zona rural del norte de Navarra, la barrera es que las chicas de personas en domicilios viven una situación muy complicada, difícil ponerles en contacto. Están muy aisladas las personas, cada una en un pueblo, difícil poder interactuar.*



## 12. Segregación escolar

Según se afirma en el informe *“La segregación escolar está concertada. La vergüenza del sistema educativo en Navarra (STEILAS, Mayo 2021)”*, en el estado, la red pública de enseñanza acoge a casi el 80 % del alumnado de origen extranjero, mientras que la red concertada solo matricula al 15 % del mismo, y la red privada no concertada al porcentaje restante. Los datos estatales de distribución del alumnado migrante en Navarra muestran cómo en la Comunidad Foral, la diferencia es aún mayor que en el estado: la red pública de enseñanza matrícula prácticamente al 85 % del alumnado de origen extranjero.

Figura 29 Distribución del alumnado matriculado y de nacionalidad extranjera por titularidad/financiación. Navarra



Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional. Estadística de las Enseñanzas No Universitarias. Subdirección General de Estadística y Estudios. ISEN 19-20. Consejo Escolar de Navarra

Cabe señalar, no obstante, que el fenómeno de la segregación escolar no es nuevo en Navarra, tal y como se explica en el Informe sobre segregación escolar al que nos referimos a lo largo de la explicación: *“Previamente a la inmigración extranjera algunos centros ya estaban guetizados con un alto porcentaje de alumnado gitano pobre. Esos centros son los que actualmente sufren las tasas más altas de segregación.”*<sup>52</sup>

A esto se une el hecho de que el 90% del alumnado en situación socioeconómica desfavorable está matriculado en centros públicos, frente a un 10% en los centros concertados, según los datos recogidos en el referido informe. En paralelo, Navarra es la segunda comunidad del estado con más porcentaje de alumnado en centros privados y/o concertados, con un 35,2% del alumnado

<sup>52</sup> *“La segregación escolar está concertada. La vergüenza del sistema educativo en Navarra (STEILAS, Mayo 2021).”*



matriculado en esta red. Nos encontramos entonces en “una de las comunidades con más educación concertada de uno de los estados con más educación concertada del mundo”<sup>53</sup>, junto con Malta, Reino Unido y Bélgica, los estados con mayor presencia de centros de financiación pública y titularidad privada de Europa.

*Lo que ocurre es que nuestros niños y niñas se escolarizan diferentemente según las preferencias culturales e ideológicas de los padres. (...) Hay centros donde es muy difícil la convivencia entre la población inmigrante con la vernácula. Si en el mismo colegio no hay personas diferentes, se puede producir socialmente la segregación. Es una consecuencia muy fuerte de cara a la sociedad. Creo que esta segregación tiene consecuencias incluso para nuestros hijos.*

Los datos y testimonios analizados a través del diagnóstico participativo, muestran unos niveles muy preocupantes de segregación del alumnado, produciéndose una concentración objetiva de alumnado atendiendo a criterios en los que el origen y la diversidad cultural desempeñan un papel casi determinante. Con todo ello, las desigualdades entre centros perpetúan las desigualdades sociales y debilitan la convivencia y cohesión social, creando espacios segregados que concentran al alumnado con mayores carencias.

*He llegado a oír comentarios donde se dice que no matriculan a sus hijos en un colegio porque hay muchos migrantes... Entonces hay un problema de raíz, de educación, .... Tenemos categorizados una serie de colegios donde van ciertos colectivos... Aunque hemos avanzado mucho, lo tenemos todos, yo me incluyo, donde en momentos dados tenemos comportamientos que se mantienen y que no deberían estar.*

En esta misma línea, STEILAS señala en el informe que “el racismo se está reflejando en distintas situaciones de exclusión en las que colectivos étnicos minoritarios o grupos de riesgo vienen concentrándose en una serie de centros y zonas con la consiguiente huida de quien no se siente parte de ese colectivo o considera preferible otro entorno para educar a sus hijos e hijas.”<sup>54</sup>

Por otra parte, la brecha entre el alumnado aumenta aún más en el marco de la pandemia, en un contexto de docencia online. La formación no presencial ha ampliado las dificultades y obstáculos de las familias en dificultad social, entre ellas las de la población migrante. Así, el incremento de las desigualdades para el alumnado en situación de vulnerabilidad “se produce porque el capital instructivo, cultural y económico de las familias y sus usos del tiempo incorporan unas dinámicas familiares que restan posibilidades de apoyo tanto en las tareas concretas del aula, como en el refuerzo de la educación no formal a través de actividades deportivas, musicales o manuales, quedando a merced de los videojuegos, la televisión o las redes sociales.”<sup>55</sup>

<sup>53</sup> *Ibidem.*

<sup>54</sup> *Ibidem.*

<sup>55</sup> *Ibidem.*



El impacto de la segregación y la creciente brecha entre el alumnado, como se indica en el informe, es *“la presencia de centros en los que el alumnado no se relaciona de una forma plural, rica y diversa, sino con aquellos alumnos y alumnas con los que comparte unas mismas características sociales, culturales y económicas”*.<sup>56</sup> Por otra parte, la dimensión subjetiva de la segregación se traduce en sentimientos de marginalidad y de “estar de más”. Sentimientos de esta naturaleza representan un factor clave para desencadenar en elementos de exclusión social como el absentismo escolar o la presencia de jóvenes que no estudian ni trabajan.

*El problema con la educación viene después, creo que es muy factible que aparezca ese acceso, pero luego la integración en las aulas trae los problemas en algunos centros, llegan a mitad de curso y en muchos casos sin el idioma, en algunas aulas hay un número mayor de chicos y chicas migrantes.*

En cuanto a las medidas establecidas para tratar de revertir dicha situación, el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra ha creado un índice de centro para regular la dotación de recursos de atención a la diversidad a cada centro escolar. Dicho índice, se obtiene por medio de la ponderación de unos criterios, como son el número de alumnado en el centro, la cantidad de alumnado censado por una necesidad específica de apoyo educativo y su tipología, y las medidas de atención a la diversidad aplicadas al mismo. En este sentido, si bien se considera positivo que el Departamento de Educación trabaje para paliar la segregación que existe entre las redes, Steilas afirma que el sistema de dotación de recursos, *“aunque sirve para dotar de mayor transparencia al proceso, lleva aparejadas una serie de dificultades cuya causa primera es el escaso presupuesto que se destina a la atención a la diversidad, teniendo en cuenta, además, que el alumnado con derechos específicos no ha dejado de aumentar en los últimos años. Esto provoca que el personal de Orientación no disponga de tiempo suficiente para la detección de necesidades, para la realización de las pertinentes evaluaciones psicopedagógicas y para la elaboración de los informes prescriptivos que llevan a consignar los ejes diagnósticos y las medidas de atención a la diversidad derivadas del proceso”*<sup>57</sup>, entre otras cuestiones.

De toda la situación referida anteriormente, se deriva la necesidad de liberar recursos destinados para la atención de la diversidad (escolarización no coincidente con el curso escolar, diagnósticos escolares adecuados al contexto migratorio del alumnado, recursos para el apoyo escolar, apoyo idiomático...) en los centros con presencia de alumnado migrante. Siendo así, es preciso revisar la articulación, medidas y gestión pedagógica de asuntos inherentes a las características de los procesos migratorios del alumnado. Entre ellos, el hecho de que los marcos temporales no son coincidentes con el ciclo escolar. Sin embargo, no sólo debe potenciarse que existan una serie de procedimientos actualizados que favorezcan estos procesos de escolarización fuera del marco temporal establecido ordinariamente (para lo cual existen las Comisiones de Escolarización), sino además promover aquellas herramientas de atención al alumnado que permitan atenuar la barrera idiomática y que

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> Ibidem.



faciliten, entre otras cosas, el seguimiento del curso escolar con éxito, impulsando recursos específicos para facilitar el proceso escolar del alumnado migrante.

La escuela es mucho más que una herramienta para la obtención de competencias curriculares: es un espacio de interacción fundamental en los procesos de socialización de los niños y niñas para una vida adulta, y para las propias familias. Un espacio decisivo para la construcción de la convivencia y la cohesión social. Es, por lo tanto, un lugar que debe reflejar la diversidad de la comunidad navarra en su conjunto, preocupando enormemente la situación de alta concentración de alumnado en función de su origen y situación económica en unos centros y otros. Todo lo cual es aún mucho más grave cuando estas dimensiones (origen y situación económica) están totalmente ligadas y entrelazadas. Parece urgente tomar medidas al respecto y establecer diagnósticos evaluativos rigurosos y científicos, así como la puesta en marcha de actuaciones que permitan construir una educación en Navarra que se identifique con los tiempos actuales, donde la diversificación procedente del exterior, se entremezcla con la enorme diversidad interna, de modo que las escuelas navarras sean un espacio de acogida, lugares donde se materialice de manera consolidada el derecho del alumnado a la educación y a la igualdad de oportunidades, donde la diversidad sea vista desde una perspectiva que enriquece el conjunto del ecosistema escolar.

### 13. Discriminaciones en el proceso de acogida desde un abordaje interseccional

En relación a la discriminación en el acceso a los derechos, SOS Racismo, a través del Informe Anual Sobre el Racismo en Navarra del 2020, ofrece una gráfica muy ilustrativa.

Figura 30 Casos presentados en Navarra durante 2020 según la tipología de discriminación



Fuente: Informe Anual 2020 Sobre el Racismo en Navarra. SOS Racismo



Tal y como se observa en el gráfico, un 33,32% de casos presentados en 2020 son acciones discriminatorias ocurridas en el acceso a prestaciones y servicios públicos, siendo los ámbitos más afectados por las discriminaciones, el sanitario, los servicios de empleo y los servicios de protección social. Por otra parte, el 23,22% de estas acciones se han producido en el acceso a prestaciones y servicios privados (existiendo dos lugares donde se presentan dichas conductas: entidades bancarias, servicios inmobiliarios).<sup>58</sup>

Además, durante el proceso diagnóstico participativo se hace alusión a una gran preocupación por las actitudes y discursos discriminatorios, lo cual es visto como una dinámica generadora de exclusión.

*Luego también nos parecía importante los prejuicios como barrera por parte de la sociedad de acogida.*

*También están las barreras de la sociedad: prejuicios y estereotipos cambiantes determinados por la situación sociopolítica del contexto del país de acogida.*

*Con una persona de fuera se cambia el trato con respecto a una persona autóctona; no hay formación. Sin embargo, se dice que todos somos iguales, pero no se intenta conocer a la persona de fuera, ya que existen estereotipos y prejuicios.*

*Toda la información que recibimos de los migrantes es negativa, por ejemplo, que vienen a abusar del sistema sanitario para realizarse trasplantes.*

*Las barreras se encuentran en los estereotipos que se fomentan desde las mismas ONGs y organizaciones hacia latinos y africanos, debemos resaltar los aspectos positivos de cada cultura y grupo racial, no solo los negativos. Esto no es un efecto "llamada" sino un efecto "salida".*

*Nosotras solemos juntarnos en una plaza de nuestro barrio. Nos hemos enterado que antes allí se juntaban los navarros. Como ahora no se junta nadie ahí, hemos cogido nosotras el espacio. Un día vi desde el balcón de mi casa como un vecino nuestro que siempre nos está mirando y ni nos saluda, echaba aceite en el banco donde nos reuníamos. Él puso ese aceite para no vernos más en esa plaza, pero lo hemos limpiado, y seguimos juntándonos en el mismo sitio. Yo esto lo viví como racismo y ahora con ese vecino no me hablo.*

En este contexto es en el cual se termina por reforzar el imaginario de las personas migrantes como amenaza, y como consecuencia, existe un miedo en algunos sectores de la población.

*El que acoge tiene que tener una visión abierta y no tenemos esa apertura. Tenemos demasiados estigmas de procedencia, de religión, de género. No sé qué miedos tenemos, pero "algo nos asusta".*

<sup>58</sup> Datos extraídos a partir de la sistematización de casos de discriminación denunciados en la ODAS en el 2020. La ODAS es un proyecto de SOS Racismo, subvencionado vía convenio por la Dirección General de Políticas Migratorias. Para más información, consultar el [Informe Anual Sobre el Racismo en Navarra del 2020](#)



A lo largo del proceso de diagnóstico se ha observado cómo se acentúan las dificultades para desarrollar procesos de acogida exitosos, así como la desigualdad en el acceso a los derechos a medida que se interrelacionan diversas dimensiones construidas social y culturalmente como: país de origen, género, diversidad lingüística, diversidad religiosa, diversidad funcional, situación económica, situación administrativa....

*Hay categorías de población migrante. Un hombre marroquí de treinta años, mujer negra senegalesa con hijos a su cargo, este perfil lo tiene "todo". Los menores no acompañados son un grupo muy vulnerable.*

*Hay mujeres inmigrantes que vienen con sus hijos y las barreras no son las mismas para todo el mundo, en este caso para las mujeres el tener hijos añade dificultad. La necesidad de dinero de las madres crea más problemas sociales porque al tener que trabajar y ganar dinero, luego crea dificultades con sus hijos, al no poder atenderlos adecuadamente*

Las diversas formas de discriminación se interrelacionan y operan en múltiples niveles, así el racismo y xenofobia, se une al sexismo, homofobia, discriminación religiosa, clasismo / aporofobia, reflejando así la intersección de múltiples formas de discriminación.

*Al final una persona cuando está en una situación vulnerable... todo se magnifica, Creo que vemos dependiendo del país de origen, más rechazo hacia esas personas o menos. Los prejuicios o lo que imaginamos en nuestras cabezas, el desconocimiento cultural, hay personas que sufren más barreras o discriminaciones que otras (idioma, color de piel, sexo). Si sumamos todo, multicausa, hay personas que se sienten discriminadas por ser mujer, negra o no hablar el idioma.*

*Nos guste o no nos guste y aunque estemos en el siglo XXI, el género influye mucho. De lo que yo conozco, (...) En cuanto a la mujer, totalmente desaparecida.*

Teniendo en cuenta todo lo anterior, resulta imprescindible incorporar la perspectiva de género y el enfoque interseccional en el análisis y tratamiento de los procesos migratorios, así como en las medidas establecidas contra los discursos y actitudes discriminatorias.

Por otra parte, será conveniente abrir espacios informativos, formativos y de sensibilización a través de los cuales profundizar en los procesos migratorios, la diversidad cultural y los contextos socioculturales de origen de la población migrante (como anticipamos al hablar de las barreras comunicativas).

*Las personas que están en esa primera línea de acogida no tienen la formación adecuada que les permita la sensibilización y el acercamiento a las verdaderas realidades del mundo o del tipo de migraciones que se están dando actualmente*

*Desconocimiento de su cultura... Si viene de Senegal, de Marruecos, Colombia, si no conozco bien su cultura, me cuesta dar una acogida.*



*Tendría que haber un espacio donde conste la información de los motivos por los que las personas salen de sus países. Hay países donde las personas sufren mucha violencia. La administración ya debería estar sensibilizada y, a su vez, sensibilizar a la sociedad que acoge respecto a lo que las personas migrantes viven. Las personas no migran porque sí.*

Desde el espacio compartido para el diagnóstico, se propone que dichos espacios para la sensibilización sean multidireccionales y que impliquen a una amplitud de agentes sociales, entre ellos profesionales del ámbito de la intervención social, entidades sociales, personal técnico de diversas áreas, la comunidad, medios de comunicación...

*Después de años con la inmigración, todavía los servicios sociales no tienen ningún técnico en inmigración cuando tienen problemas de inmigración todos los días. Todos los días llaman, principalmente para el tema documental.*

*También la necesidad que tenemos los periodistas en formación específica, aquí las redacciones son pequeñas, estamos poca gente, tratamos diferentes temas, somos unos todoterrenos y los cursos de formación, las guías, etc. la verdad que son muy útiles. Yo he asistido a algún curso sobre lenguaje inclusivo o de guías para tratar ciertos temas, lo agradecemos, necesitamos seguir formándonos.*

Es fundamental generar espacios de formación y reflexión sobre interculturalidad con las y los profesionales de la comunicación, agentes clave en la construcción del imaginario colectivo.

Además, se indica la conveniencia de que se amplíe la estrategia antirrumores (ZASKA) y en la visibilización de la diversidad como un elemento positivo de la comunidad.

*Estrategias antirrumores y formación a la población y a las personas trabajadoras en las administraciones creo que tendría que ser clave a todos los niveles*

*Sería fundamental trabajar la reeducación en valores de los autóctonos (que somos los mayores intolerantes) y poner en valor en positivo la gran riqueza que supone a la sociedad navarra la multiculturalidad, no sé si a través de medios de comunicación o cuál sería el medio idóneo.*

En referencia a lo anterior, es necesario reparar en la importancia de que el personal técnico, tanto de servicios privados, como de servicios públicos, tenga unos conocimientos mínimos en torno al fenómeno migratorio y la diversidad cultural, así como que esté sensibilizado en torno a las realidades que atraviesan las personas migrantes.

Como conclusión, parece fundamental entender la acogida y las dinámicas que la impulsan o frenan en un marco articulado que tenga en cuenta las múltiples diversidades y cómo estas se articulan en un marco de relaciones de poder que provoca desigualdades. En este sentido, es especialmente relevante la coordinación de dicho plan con otras iniciativas forales que incorporan líneas de trabajo o estrategias en torno a las mismas.



## 14. Barreras en torno a la acogida desde un enfoque intercultural y participativo

Aunque existen iniciativas organizadas desde espacios técnicos desde donde se trabaja la convivencia intercultural, se valora la necesidad de reforzar espacios cotidianos o naturales de relación entre la ciudadanía desde un abordaje intercultural.

*Decir que existen entidades que están trabajando para conseguir esta convivencia (...). Sin embargo, fuera de estos espacios en el día a día no existe interacción.*

*Esta acogida se hace difícil, al igual que los encuentros, sintiendo la necesidad de provocar la situación para que los encuentros, la interacción se dé. Tenemos que trabajar sobre estas barreras sociales.*

*No hay puntos de encuentro en los barrios. Hace falta una casa cultural en cada barrio, autogestionada por las comunidades de esos pueblos.*

Además, en cuanto a la participación de las personas migrantes en sus procesos de acogida, observamos cómo, a lo largo del diagnóstico, se explicita la necesidad de la puesta en el centro de la participación de las personas migrantes para el éxito de los procesos de acogida y de las políticas de incorporación social y para el desarrollo de la comunidad, lo cual se percibe como un elemento positivo.

*Nos falta escuchar y darle voz a las personas que llegan, especialmente a los adolescentes (...). Se debería dar voz, escuchar y animar a participar a las personas migrantes para sensibilizar a la población, en general, de acogida. Esto se tendría que hacer facilitando espacios de encuentro real.*

*Hasta que no tengamos en nuestra conversación, como la de ahora, a los propios protagonistas, no vamos a tener integración. Tienen que contar ellos su propia historia y nosotros intentar dejarles y darles la voz, creo que eso puede ayudar.*

Sin embargo, se han identificado una serie de barreras que es necesario superar para poder promover la participación de la población migrante, entre ellas:

- **Desconocimiento de posibles vías de participación.**

*No saben ni que se pueden asociar, por eso hay que facilitar y enseñar.*

*A veces somos nosotros los que tenemos que facilitar la convivencia y hacerles ver que pueden ellos también asociarse. No todos venimos de la misma cultura y no todos funcionamos de la misma manera. Lo que para nosotros es súper sencillo como hacer una asociación, igual hay gente que ni se le ha ocurrido.*



- **Falta de medios de asociaciones de personas migrantes**

*Se ningunea a las asociaciones de personas migrantes asentadas en el territorio. No se les dan los medios tecnológicos y logísticos para trabajar. Habría que valorar ese tejido asociativo. Toda esa gente también puede aportar. Hay asociaciones que llevan 25 años trabajando en el territorio, pero no se les tiene en cuenta. (...) Hace falta contar con interlocutores locales de nuestra comunidad.*

*Hoy en día siempre que una asociación pequeña quiera ir a solicitar una ayuda en concurrencia competitiva, ya ha suspendido. Da igual lo que haga, ya ha suspendido porque hay asociaciones muy grandes que van a pedir la misma ayuda y van a ganar en puntos. (...) No es una competencia muy leal. Además, esas asociaciones grandes tienen la capacidad de poder entrar en todas las líneas de ayuda porque es muy amplio su campo. Encajan en casi todas las ayudas y las asociaciones pequeñas se quedan fuera.*

- **Burocratización de algunos procesos o mecanismos para la participación**

*Necesitas un montón de cosas para abrir una asociación y no sé si alguien está dispuesto a ayudarte a crearla sin dinero de por medio*

*Yo puedo crear un proyecto, pero si me pones a formularlo ya es otra cosa. Siempre digo: "escribe porque yo no soy capaz de redactar esto". No sé si soy capaz, pero tengo miedo porque igual me equivoco en algo*

- **Indefensión para participar en espacios de sensibilización y denuncia, vinculadas a posiciones de poder desiguales.**

*Las personas migrantes no se quejan del trato indigno que se les da, porque este trato se brinda desde las instituciones que necesitan para legalizar su situación en España. Tendremos que ser los demás, los que sí tenemos situación legal, quienes nos quejemos de ese racismo institucional. Las personas extranjeras no pueden denunciar el racismo institucional, viven en una constante violencia institucional silenciada. Hay que poner voz a estas personas que, por miedo, lo silencian todo.*

- **Actitudes discriminatorias en la comunidad (ver apartado "13. Discriminaciones en el proceso de acogida desde un abordaje interseccional").**

*Conocía a una madre musulmana que siempre me hacía caso y siempre me hacía preguntas del colegio, así que entonces le propuse si quería ser miembro del AMPA. Lo que no imaginé es que el propio AMPA me iba a decir que no quería que ella fuera miembro. Empezaron a poner excusas como que el marido no la iba a dejar. Pienso que deberíamos dejarle elegir si participar o no.*

- **Visiones asistencialistas que obvian la centralidad de la participación.**



Se repara en una tendencia a neutralizar la participación de las personas migrantes. Así, desde una visión asistencialista, se trata a las personas como objetos de la intervención y no como sujetos agentes, protagonistas de su proceso.

*El estado de bienestar es un poco asistencialista, se cree que las necesidades del migrante a cubrir es la alimentación y la vivienda, pero la realidad es que hay mucho más allá. Las trabajadoras sociales no tienen claridad en las necesidades del migrante. Su desconocimiento sobre estas realidades no permite que los migrantes se desenvuelvan mejor. Hay que tener en cuenta a los migrantes, ellos son los que han pasado por ahí, y que venga un trabajador social español o un político no es lo mismo, porque hablan desde el imaginario, de lo que creen que se necesita, pero lo que realmente es, solo lo saben los migrantes.*

Por último, en cuanto a los espacios participativos de la diversidad cultural, se aprecia que, si bien existen espacios propios para las diversidades (casas y asociaciones de personas migrantes), lo cual es un elemento importante, no hay herramientas de articulación entre dichos espacios a través de las cuales se formulen objetivos compartidos. Se observa así cierta tendencia al multiculturalismo.

*Puede haber asociaciones, pero si se ciñen a su círculo y a hacer cosas para ellos estamos creando un gueto. El asociacionismo integrado es una práctica que interrelaciona.*

Por otra parte, se han visibilizado prácticas artísticas de dichos espacios para las diversidades, pero existe un temor a que tales prácticas se vean como un espectáculo exótico.

*De un tiempo a esta parte hay grupos de migrantes que vienen participando en actividades culturales de la propia ciudad. Pienso en los carnavales, donde se ven grupos que participan, pero es cierto que participan encerrados en lo suyo. Participan del desfile, pero en subgrupo poniendo en valor su cultura (...). A mí me queda siempre la duda de cómo lo vemos y cómo lo valoramos, porque puede verse como un espectáculo exótico.*



## 2.4.2. Dinámicas, procesos e iniciativas generadoras de inclusión

Tabla 9 Dinámicas, procesos e iniciativas generadoras de inclusión

<p><b>Marco jurídico / normativo</b></p>	<p>1. Atención sanitaria universal gracias a la combinación de elementos normativos y políticos y de la actuación del tejido asociativo</p>
<p><b>Marco operativo. Fortalezas para el desarrollo de los derechos y la acogida desde un enfoque intercultural y participativo</b></p>	<p>2. Presencia de activos del Gobierno de Navarra para la atención de perfiles específicos de población migrante</p> <p>3. Activos facilitadores de la escolarización de la población migrante</p> <p>4. Presencia y consolidación de servicios municipales de gestión de la diversidad que funcionan como espacios de promoción de la convivencia y de referencia para el acceso a los derechos</p> <p>5. Diversas iniciativas, espacios de encuentro y relación ciudadana como dinámicas para la promoción de la convivencia intercultural</p> <p>6. Apuesta política, asociativa y ciudadana por la implementación de mecanismos para la gestión de la diversidad cultural</p> <p>7. Puesta en valor del trabajo en red, la participación ciudadana y la intervención comunitaria</p> <p>8. Redes informales de apoyo mutuo entre personas migrantes</p> <p>9. Espacios de participación e interacción infantil y juvenil</p>

Fuente: Elaboración propia



## 1. Atención sanitaria universal gracias a la combinación de elementos normativos y políticos y de la actuación del tejido asociativo

En la Comunidad Foral la universalidad de la asistencia y el derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria ha sido una continua aspiración y un objetivo, primero con la **Ley Foral 8/2013**<sup>59</sup> y posteriormente con la normativa del Estado<sup>60</sup> y el acuerdo del Gobierno de Navarra sobre la exención del pago relativo a convenios especiales en el caso de personas que se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad económica y social.<sup>61</sup> Todo ello, con el fin de garantizar la asistencia y el derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria en condiciones de igualdad para todas las personas que residan en territorio español.

*Las personas migrantes en Navarra, todas tenían acceso a las TIS y con la crisis a nivel estatal hubo recortes, en Navarra se sacó un decreto foral para que de alguna manera las personas que estaban aquí y en situación irregular tuvieran acceso a la sanidad como anteriormente.*

*Tal y como se ha comentado, acceder a lo que es el centro de salud, que es tu puerta de entrada, sin tener que esperar a que tu situación de salud se agrave y tengas que ir a urgencias.*

Por otra parte, si bien se han identificado ciertas prácticas discriminatorias que dificultan el acceso a la atención sanitaria universal, mediante la incidencia política y la atención y orientación del tejido asociativo, se ha posibilitado hacer frente a dichas barreras.

*Tenía al niño malo y me dijeron que no me podían atender por no tener tarjeta sanitaria. Gracias a la gestión de Médicos del Mundo conseguí que me atendieran.*

<sup>59</sup> Ley Foral 8/2013, de 25 de febrero, por la que se reconoce a las personas residentes en Navarra el derecho de acceso a la asistencia sanitaria gratuita del Sistema Público Sanitario de Navarra. Esta Ley Foral fue declarada inconstitucional y nula por Sentencia del Tribunal Constitucional 17/2018, de 22.02.2018 (BOE de 23 de marzo de 2018).

<sup>60</sup> Real Decreto 576/2013, de 26 de julio, por el que se establecen los requisitos básicos del convenio especial de prestación de asistencia sanitaria a personas que no tengan la condición de aseguradas ni de beneficiarias del Sistema Nacional de Salud y se modifica el Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud. Publicado en BOE núm. 179, de 27/07/2013.

Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud. Publicado en BOE núm. 186, de 04/08/2012.

Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud. Publicado en el BOE núm. 183, de 30/07/2018.

<sup>61</sup> Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 6 de abril de 2018, por el que se acuerda la exención del precio público derivado de los convenios especiales de asistencia sanitaria en Navarra cuando afecte a personas que se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad económica y social. Publicado en el Boletín Oficial de Navarra núm. 79 del 25/04/2018.



## 2. Presencia de activos del Gobierno de Navarra para la atención de perfiles específicos de población migrante

Tras el análisis de los activos identificados, se observa la puesta en marcha desde el Gobierno de Navarra de múltiples programas de atención a perfiles específicos de personas migrantes, que se añaden a los programas estatales (Programa de Acogida e Integración para Solicitantes y Beneficiarios de Protección Internacional, Programa de Atención Humanitaria). El desarrollo de los siguientes programas de atención especializada, que se proponen desde una lógica de complementariedad, supone una buena práctica que refleja la intención de completar posibles vacíos de los programas estatales. A continuación se señalan los programas:

- El **piso de acogida para mujeres migrantes solas o con menores a cargo** en Tudela.
- El **piso de acogida para hombres jóvenes migrantes en especial vulnerabilidad**, ubicado en Pamplona.
- El **programa Acompaña**, dirigido a mujeres solas con menores a cargo y que son usuarias de viviendas de emergencia social del Ayuntamiento de Pamplona.
- El programa experimental **Kideak**, para la atención integral de jóvenes migrantes de 18 a 23 años sin apoyo familiar en Navarra.
- El **SERFAM** (Servicio de Apoyo a la Reagrupación Familiar) ofrece acompañamiento a familias transnacionales en situación regular y con autorización de residencia y trabajo que desean iniciar el proceso legal de reagrupación familiar en Navarra.
- **Programa Piloto de Patrocinio Comunitario SOMOS**, dirigido a personas beneficiarias de protección internacional, que hayan sido trasladadas a España en el marco de programas de reasentamiento de refugiados y refugiadas.

Aunque de reciente creación, el programa de Patrocinio Comunitario merece una mención especial, ya que propone un modelo de acogida comunitaria a través del cual se establecen mecanismos para la participación ciudadana en los procesos de acogida, y que pone en relación dos modelos de intervención que es fundamental entender como complementarios: el modelo asistencial (que da respuesta a las necesidades básicas cuando las personas se encuentran en situación de vulnerabilidad) con el modelo comunitario (que busca la implicación de la comunidad para afrontar los retos que se le presentan partiendo de sus potencialidades y generando estrategias compartidas).

El desarrollo de dichos programas, que se proponen desde una lógica de complementariedad, supone una buena práctica que refleja la intención de completar posibles vacíos de los programas estatales.



Además de los activos forales complementarios a programas de atención a perfiles específicos de personas migrantes, se encuentra la **Oficina de Denuncia Atención y Sensibilización contra el Racismo y la Xenofobia (ODAS)**<sup>62</sup>, que presta atención integral y asesoramiento a las personas que hayan sido víctimas de situaciones xenófobas y racistas. Trabaja en la línea de prevención y erradicación de actitudes racistas y xenófobas a través de acciones de sensibilización dirigidas prioritariamente a las generaciones más jóvenes. Dicha oficina es valorada como un activo fundamental, dado que, tal y como ha sido argumentado a lo largo del diagnóstico, las prácticas discriminatorias, ejercidas por múltiples agentes sociales (del ámbito privado, pero también de las administraciones públicas, así como aquellas que son ejercidas por ciudadanía) tienen un gran peso en los procesos de acogida, actuando como elemento que la dificulta, cuando no, la imposibilita.

### 3. Activos facilitadores de la escolarización de la población migrante

Se han identificado herramientas de apoyo y adecuación a la diversidad cultural promovidas por el Servicio de Inclusión, Igualdad y Convivencia (Departamento de Educación del Gobierno de Navarra), dirigidas tanto a la población migrante como a los centros escolares u otros agentes sociales implicados en la acogida. Entre dichas herramientas, que impactan de manera positiva, destacan:

- La guía informativa para el alumnado extranjero de incorporación tardía al sistema educativo de Navarra.
- El Programa de acogida de alumnado migrante, que establece los criterios generales para que cada centro, en el marco del *Plan de Atención a la Diversidad*, establezca su propio *Programa de Acogida para el Alumnado Inmigrante (P.A.A.I.)*.
- **SKOLAE**, un programa dependiente del Departamento de Educación que desarrolla el *Plan de coeducación 2017-2021 para los centros y las comunidades educativas de Navarra* con el objetivo de acompañar los procesos educativos en la incorporación del enfoque de género y del valor de la igualdad. El programa arrancó en el curso 2017-2018 como experiencia piloto en 16 centros escolares, con la aspiración de llegar a todos los centros educativos en los próximos cuatro años. Ha sido dotado de objetivos, contenidos y acciones transversales para todo el itinerario escolar, desde los 0-3 años hasta los 18 años. SKOLAE se define como un proceso y un compromiso. Consiste en un itinerario coeducativo, un plan de acción y un plan de formación. Se sustenta en el compromiso de coordinar la diversidad de agentes locales para que crezca y llegue más allá de las aulas y contribuya a construir entornos familiares, culturales, deportivos y de ocio con valores coeducativos compartidos, próximos y coherentes con la acción escolar.

<sup>62</sup> La ODAS es un proyecto de SOS Racismo, subvencionado vía convenio por la Dirección General de Políticas Migratorias.



- Además, cada uno de los centros escolares, tienen desarrollado un *Plan de Convivencia*<sup>63</sup>, adecuado a la realidad de cada centro y que forman parte, a su vez, del Proyecto Educativo de cada centro. Dichos planes tienen el propósito de mejorar el clima que debe presidir las relaciones entre los diferentes miembros de la comunidad educativa.

Estas herramientas, de un lado, facilitan el acceso a la información de la población migrante, y de otro posibilitan la adecuación de los centros escolares a los procesos de acogida.

#### **4. Presencia y consolidación de servicios municipales de gestión de la diversidad que funcionan como espacios de promoción de la convivencia y de referencia para el acceso a los derechos**

Los servicios dependientes de administraciones municipales de diversidad cultural son un ejemplo de dinámicas que posibilitan la inclusión desde un marco igualitario. Señalar aquí al [Servicio de Diversidad Cultural y Migración de Ayuntamiento de Burlada](#) y al Servicio Intercultural *Anitzartean* de la Mancomunidad de Sakana.

Por un lado, sirven de lugar de referencia en el ámbito local para que las personas que acaban de llegar y desconocen el contexto social, político, económico y cultural puedan acudir a estos para recoger información básica y orientación general, facilitando así el acceso a los recursos locales y forales. Se trata de servicios con un enfoque transversal, y como tal, están en contacto muy estrecho con sus respectivos ayuntamientos, los servicios sociales de base, centros educativos, agentes sociales y diversos colectivos, lo que facilita la atención adecuada a la hora de ofrecer una primera orientación. Suponen, por tanto, una puerta de entrada de proximidad para el acceso a los derechos de las personas que llegan.

*El año pasado, hicimos una acogida institucional con un acto sencillo pero positivo: las alcaldías invitarles tal día para una acogida institucional, con servicios de base, con servicio del euskera con un mediador intercultural de origen magrebí. Tratamos de acercarnos a los idiomas maternos bien de forma oral o de soporte gráfico.*

<sup>63</sup> Decreto Foral 47/2010, de 23 de agosto, de derechos y deberes del alumnado y de la convivencia en los centros educativos no universitarios públicos y privados concertados de la Comunidad Foral de Navarra (BON núm. 116, de 24/09/2010). Decreto Foral 57/2014, de 2 de julio, por el que se modifica el Decreto Foral 47/2010, de 23 de agosto, de derechos y deberes del alumnado y de la convivencia en los centros educativos no universitarios públicos y privados concertados de la Comunidad Foral de Navarra (BON núm. 148 de 30/07/2014). Orden Foral 204/2010, de 16 de diciembre, del Consejero de Educación por la que se regula la convivencia en los centros educativos no universitarios públicos y privados concertados de la Comunidad Foral de Navarra (BON núm. 13 de 20/01/2011)



*En Burlada, tratamos de gestionar una manera de trabajar transversal, con reconocimiento de las culturas, fomento de la convivencia intercultural. Tenemos muchas medidas diferentes, que aparecen en nuestra página web y tenemos canal de Youtube.*

Por otro lado, tal y como se expresa en el fragmento anterior, dichos Servicios funcionan como mecanismos de canalización de iniciativas de promoción de la convivencia intercultural, considerando el valor de la diversidad cultural presente en las localidades y, partiendo de este patrimonio, promueven relaciones vecinales a partir de la apertura de espacios de relación vecinal. Cabe destacar además que estas iniciativas interculturales son promovidas poniendo en el centro la participación ciudadana, esto es, la participación tanto de las personas autóctonas como de las personas migrantes.

Además, estos Servicios trabajan en red con otras entidades, destacando su labor en redes asociativas como ZASKA (Estrategia Antirumores de Navarra) para tratar de revertir los discursos y prácticas discriminatorias.

*En Burlada, también hacemos formación en estrategia antirrumor dirigida a diferentes colectivos.*

## **5. Diversas iniciativas, espacios de encuentro y relación ciudadana como dinámicas para la promoción de la convivencia intercultural**

Si bien como dinámicas generadoras de exclusión se destacaba la falta de espacios naturales de relación (más cotidianos y espontáneos), existen múltiples entidades que organizan iniciativas para la promoción de la convivencia intercultural con el fin de revertir la coexistencia.

*Decir que existen entidades que están trabajando para conseguir esta convivencia como SEI, donde ayudan a las niñas y niños, además de adolescentes. Existen otras entidades como Acción Contra la Trata, Médicos del Mundo, etc.*

---

*Hacemos formaciones para la atención a personas mayores y con grupos de mujeres inmigrantes que intentamos terminar con un almuerzo intercultural. Es una cosa sencilla y mostrar en sus menús sus tradiciones, comparten ese momento de preparar la comida y el almuerzo y rompen barreras.*

Se percibe una creciente conciencia por parte de las entidades de organizar actividades que no sean finalistas (que no tengan un objetivo preestablecido, sino que proporcionen espacios de intercambio que permitan explorar intereses, intercambiar ideas y compartir espacios...)

*Con las propias mujeres, primero hubo clases de castellano, luego hubo un grupo de mujeres conversadoras, dos mujeres hablan árabe, dos hablan castellano y dos mujeres autóctonas.*



*Empiezan con hablar del colegio y luego comparten sus problemas como mujeres. Había mujeres que hacían actividades de costura... luego mujeres africanas, grupos diferentes de edades distintas, buscamos espacios y que pongan cosas en común.*

Estas dinámicas, para fomentar la convivencia, tiene además una lógica de gestión positiva de los conflictos y facilita la puesta en valor de la diversidad.

*En mi proyecto empecé a trabajar en La Milagrosa (un barrio donde actuamos), donde había una situación tremenda entre los de aquí y los gitanos-rumanos. Allí empezamos a trabajar con las mujeres. En las fiestas del barrio hemos ido con las mujeres gitanas-rumanas y hemos hecho comida para vender. Ese encuentro fue bonito porque la gente del barrio nos vio con otros ojos. El vecino que semanas atrás echó aceite en los bancos de la plaza para que no nos juntáramos, ese día nos compró un pincho. Si salimos y nos ven y si aportamos cosas buenas al barrio, ayuda.*

## 6. Apuesta política, asociativa y ciudadana por la implementación de mecanismos para la gestión de la diversidad cultural

Tal y como se ha visto reflejado en la identificación de activos para la acogida de personas migrantes, la administración foral proporciona mecanismos para la gestión de la diversidad cultural que sirven para facilitar el entendimiento cuando se presentan códigos diversos, así como para favorecer la comunicación y la interacción positiva entre la población migrada y los otros agentes sociales clave en acogida.

Además del servicio de interpretación y traducción, los servicios de mediación intercultural sirven como puentes entre la población migrante y el resto de la comunidad, suponiendo un elemento de proximidad y de facilitación del acceso a los derechos.

*A mi en la oficina no me encuentras casi nunca porque siempre estoy en la calle. Facilito trabajos a servicios sociales, al centro de salud, etc. Termino haciendo cosas que tiene que hacer la administración. Por ejemplo, para tener asistencia sanitaria tenemos que pedir algo a Rumania y no lo hace la administración, lo hago yo.*

Además, dichos servicios y los y las profesionales que ejercen su labor en ellos, son valorados como activos fundamentales entre las personas participantes en el diagnóstico.

*En las entrevistas con las familias contamos con la figura de un interlocutor/a que transmite la información a los padres y madres que no dominan el idioma. Trabajo muy importante sobre las conductas que se escapan de las manos, labores preventivas desde el servicio de mediación.*

*(Refiriéndose a las estrategias para superar las barreras en la acogida). Servicios de acompañamiento. Hay muchos frentes. Un servicio comunitario para hacerlo más sencillo, un*



*agente para la interacción. Es importante el acompañamiento social que ayude con su realidad: el conocimiento, el nivel idiomático, cultura, género. La clave es un servicio de desarrollo comunitario, ubicar cada cosa en su lugar.*

Por otra parte, se destaca la figura de los mediadores y las mediadoras interculturales como personal especializado, que fomenta la gestión positiva de conflictos.

*En la convivencia también se crean fricciones y hay que saberlas tratar. (...) Harían falta mediadores con conocimiento de interculturalidad en cada barrio y en cada pueblo. Creo que eso sería más adecuado.*

## **7. Puesta en valor del trabajo en red, la participación ciudadana y la intervención comunitaria**

Otro de los aspectos que suponen una fortaleza para los procesos de acogida, es el del papel que puede cumplir la comunidad a través de la participación ciudadana así como el reconocimiento de dicho papel por parte de un amplio sector de la sociedad.

*Hay diferentes estrategias que se pueden llevar a cabo: desde la acogida en red, a otras más generales como dar voz, escuchar, sensibilizar a la población que acoge y facilitar el encuentro.*

Se valora como un elemento muy positivo y destacable el hecho de que, por parte de la ciudadanía a título individual y el tejido asociativo, exista una puesta en valor de la especial relevancia del trabajo en red entre agentes implicados de toda la comunidad,

*Aquí creemos firmemente en el trabajo en red, donde trabajamos con muchas entidades y recursos, creyendo además que esta acogida debe ser organizada.*

También se refleja cómo la participación de las personas migrantes en la intervención en torno a sus procesos de acogida y en la comunidad es fundamental.

*Las propias entidades debemos ser conscientes de que nuestra intervención tiene que ser diseñada y limitada en el tiempo. Esta persona migrante tiene derecho a ser escuchada de forma activa y potente.*

A continuación, se refleja cómo existe un reconocimiento de la importancia de la participación de la población migrante a través de espacios propios. Pero además se reconoce la centralidad de la articulación de dicha participación con otros agentes de la comunidad.



*Creo que es muy importante que los migrantes tengan sus espacios, que ellos puedan seguir haciendo hincapié en su cultura, en sus tradiciones y que se respete, y lo ideal es que nos lo muestren y nos sirva a nosotros.*

*Es importante que se integren, que quieran aprender el idioma ...pero no podemos olvidar su identidad, la identidad propia de cada persona migrante y su cultura. Nosotros tenemos que respetarla, respetar su cultura y en ese sentido sí creo que los que estamos aquí tenemos que hacer un esfuerzo por entenderla, por integrarnos nosotros también a su cultura, que sea algo recíproco.*

Se observa entonces una consistente puesta en valor de la diversidad y de la convivencia intercultural, vista como un elemento bidireccional, que requiere de la implicación de la comunidad en su conjunto.

Por último, cabe mencionar que durante el diagnóstico participativo se repara en el importante rol que parte de la ciudadanía, desde su posición de poder (situación administrativa), puede hacer a la hora de denunciar diferentes formas de racismo, lo que supone una estrategia para frenar las barreras de participación que la población migrante encuentra por la situación de indefensión a la hora de denunciar las discriminaciones.

*Parte de nuestro trabajo es denunciar estos hechos (refiriéndose al racismo institucional). Nuestra labor, como grupos parlamentarios y como sociedad civil organizada, es denunciar aquellas situaciones que, como seres humanos, no se pueden admitir.*

## 8. Redes informales de apoyo mutuo entre personas migrantes

Si bien sería necesario profundizar más para comprender el funcionamiento de las redes informales de apoyo mutuo entre personas migrantes (redes sociales), es fundamental destacar la importancia de dichos espacios para las personas migrantes, activos para la acogida fundamentales a través de los cuales las personas establecen relaciones en un entorno de confianza, lo que facilita un marco de apoyo psicosocial que en otros ámbitos más formales es más difícil de generar.

*Las personas que vienen normalmente tienen un punto de referencia. Suelen tener un amigo, un vecino, un tío, un primo... Siempre hay un pequeño contacto que al principio es el que aguanta un poco el tirón. A partir de ahí a buscarse la vida.*

Se observa cómo adquiere especial interés la acogida desde su dimensión relacional y comunitaria, frente a una preocupante tendencia a la burocratización de la intervención que tiende a relegar estas cuestiones a un segundo plano.



En este sentido, es pertinente reflexionar en torno al potencial que tienen las propias personas y colectivos migrantes para mejorar los procesos de acogida, así como las iniciativas ciudadanas o vecinales que acompañan dichos procesos. Al mismo tiempo, se detectan múltiples barreras para la participación de la población migrante, tanto en los propios procesos de acogida como en la comunidad.

## 9. Espacios de participación e interacción infantil y juvenil

Las relaciones interculturales que se dan entre la población infantil y juvenil se valoran como un elemento positivo, además de darse de una manera más natural.

*Me he dado cuenta de que siempre que interactúan los niños, todo es más fácil. Si de por medio están los niños, es más fácil. El que acoge cuando de frente ve a un niño muestra mayor apertura.*

---

*Tengo 8 sobrinos adolescentes. Uno, su mejor amigo, es rumano; otra, su primer novio nació en Colombia... Los jóvenes lo viven de manera natural. Los prejuicios son de los mayores.*

*En el ámbito escolar los niños son muy naturales porque allí les están educando en que todos somos iguales. Había un niño pakistaní que por lo visto acababa de llegar y no entendía, ni el euskera, ni el castellano. No sabía lo que tenía que hacer y estaba muy perdido. La niña que tenía enfrente le ha cogido y le ha ayudado con total autonomía. El niño ha tenido algo con lo que realizar la dinámica. Esa naturalidad que se ve en las aulas, cuando la extrapolamos y la sacamos de ese ámbito, somos los padres quienes la rompen. Debemos de aprovechar la naturalidad de los niños.*

Dichas relaciones interculturales se dan, entre otros espacios, en los centros escolares, y tienen potencial para generar impacto positivo en las familias. De modo que estas relaciones influyen en las dinámicas de la comunidad.

*En un pueblo pequeño como el nuestro, una estrategia es el colegio, un núcleo alrededor del cual se establecen relaciones. Los niños van, vienen las madres, hablan de cómo ir al pediatra y otros servicios si no han ido.*

*Los niños son los que facilitan la convivencia de los familiares en el pueblo.*

Por otra parte, se observa profesorado que ejerce determinadas funciones en relación a la acogida y la convivencia, lo cual se identifica como un elemento a valorar muy positivamente.

*En centros educativos hay procesos de acogida a menores. Algunos docentes actúan como técnicos de convivencia y hacen estas actividades de acogida. Hay una sección en los centros públicos con figuras de este tipo.*



Pero además de los espacios educativos formales, se detectan otros espacios, de carácter informal, donde las relaciones se establecen, como decíamos al principio del apartado, de una manera cotidiana.

*Yo en las cuadrillas sí veo integración en los jóvenes, forman parte. Son todos partes del mismo grupo. Ahí veo esa convivencia mucho más sana o integrada de cara al día a día.*

*Si vamos a un parque y hoy mi hija juega con niñas gitanas, mañana los de aquí ya la están metiendo en el grupo gitano. Los niños al final quieren jugar porque son niños, pero los que meten estigmas son los padres.*



# BLOQUE 3: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES



En este apartado final, se presentan las principales conclusiones del Diagnóstico sobre el proceso participativo que se ha desarrollado. Su propósito es hacer una devolución a todos los y las participantes, así como sumar nuevas personas que quieran contribuir a formar parte del reto de impulsar conjuntamente el *Plan de Acogida a Personas Migrantes en Navarra 2021-2026*.

Para la elaboración de estas conclusiones se ha tenido en cuenta el conjunto de las aportaciones realizadas en el proceso de audición (1.700). Todas ellas han aportado una gran riqueza de opiniones en dos caminos: a) qué se ha realizado o se está desarrollando y favorece los procesos de acogida de las personas migrantes en Navarra y b) qué obstáculos o dificultades existen y es preciso solventar. Todo ello ha sido desarrollado en el apartado anterior, detallando aquellas dinámicas generadoras de exclusión, así como exponiendo los elementos que consiguen desarrollar dinámicas de inclusión.

Partiendo de la enorme riqueza de las aportaciones recibidas, se ha cruzado toda la información obtenida con el trabajo de análisis documental, dándole principal significancia a investigaciones, reflexiones y aportaciones realizadas tanto desde Navarra, como desde otras instancias nacionales y europeas, centradas en la reflexión sobre la situación y mejoras en la acogida a personas migrantes en las sociedades receptoras. Por lo tanto, este último punto de conclusiones finales trata de hacer una síntesis de todo el trabajo realizado mediante análisis documental, así como, la sistematización de las aportaciones recibidas de forma directa a través de las acciones de audición y/o entrevistas.

También se incorporan tres recomendaciones principales, que se consideran esenciales y como un punto de partida, para que el primer *Plan de Acogida a Personas Migrantes de Navarra 2021-2026*, responda de manera adecuada a los temas planteados, dado que estos se consideran nudos críticos, que, solventándolos, pueden contribuir a mejorar enormemente el actual modelo de acogida.

El equipo investigador considera como un hito indispensable en el desarrollo del proceso participativo, compartir la devolución del trabajo desarrollado, con la intención de contrastar y recibir aportaciones que permitan centrar la elaboración del *Plan de Acogida a Personas Migrantes de Navarra 2021-2026*. Este es el único propósito de este Diagnóstico. Así pues, no se trata de un estudio o investigación en profundidad sobre el recorrido histórico, evaluación de impacto o valoración de la calidad de los servicios que se han prestado.

La síntesis del Diagnóstico sobre la situación de la acogida a personas migrantes en Navarra se expone a través de:





### 3.1. Conclusión central

La Comunidad Foral de Navarra ha realizado un significativo esfuerzo, durante algo más de dos décadas, para acoger a las personas migrantes. Existiendo un amplio bagaje de acción social desde las administraciones públicas y un compromiso desde instituciones y organizaciones privadas, siendo especialmente relevante el trabajo realizado por el tercer sector. Todo ello unido a la existencia de redes de solidaridad formadas por las personas migrantes, que aportan una indispensable ayuda mutua; junto con otras iniciativas de la población autóctona, conforman un circuito importante que aporta recursos y lazos afectivos.

Pese a que el punto de partida es positivo, se expresa entre todos los sectores (administraciones, organizaciones sociales, personas migrantes y autóctonas, etc.) una necesidad de mejorar el sistema de acogida, para responder de forma eficaz y eficiente al desarrollo integral que requiere un adecuado proceso de inclusión social de quienes eligen asentarse en Navarra. Entre otros muchos aspectos destaca una visión reduccionista, que limita la acogida a las prestaciones de unos servicios centrados mayoritariamente en cubrir necesidades básicas y excluye aspectos claves como la relación en el vecindario, la afectividad, la interacción positiva, etc.

En el sentido apuntado, la acogida entendida como proceso multidimensional, supone la manera más adecuada de incluir a las personas migrantes que llegan a Navarra para instalarse en alguno de sus territorios, y al mismo tiempo, reconocer y aprovechar todo su potencial, siendo en sí misma un instrumento que contribuye a encontrar nuevas oportunidades en la expresión de las migraciones que tienen como destino las diferentes localizaciones de la Comunidad Foral. Las tendencias sociodemográficas analizadas, sugieren considerar todavía más los procesos de acogida como canales para que la dinámica de asentamiento sea aún más beneficiosa para personas, comunidades y territorios, convenientemente articulados con las estrategias de convivencia intercultural.



## 3.2. Recomendaciones

# 1

Crear y compartir un **marco conceptual y referencial consensuado sobre la acogida**, que sea comprendido y asumido por el conjunto de la sociedad, permitiendo orientar las actuaciones, así como evaluar los procesos desarrollados y el impacto sobre sus finalidades y propósito. En este mismo documento, se hace una aproximación y una invitación para contribuir a consensuar conjuntamente esta referencia que guíe las políticas públicas y la acción social los próximos años en materia de acogida a las personas migrantes en Navarra.

# 2

Realizar una **adecuación institucional**, revisando los procedimientos que permiten generar unas condiciones adecuadas: informativas, administrativas, actitudinales... como respuesta a la diversidad que existe entre la población migrante (género, edad, momento del proceso migratorio, tipología del municipio donde reside, situación administrativa, etc.) Dicha adecuación emerge como un factor determinante para perfeccionar los procesos de acogida. Por ello, se apunta la necesidad de combinar la especialización de determinados servicios, que responden a demandas exclusivas de los procesos migratorios, con el acceso y adaptación de los servicios generales disponibles para toda la población. Además, se valora como necesario la creación de un **punto único de información** que facilite la derivación atendiendo a la realidad de las personas migradas.

# 3

Reforzar el **trabajo coordinado y colaborativo**, desde la construcción de alianzas estratégicas que generen valor y sinergias positivas, como un factor determinante para la acogida. Reconociéndose una relación continua entre las múltiples iniciativas de las administraciones y las organizaciones sociales. Se expresa la necesidad de alcanzar una mayor organización y trabajo orientado a conseguir objetivos concretos, evaluando las acciones desarrolladas y optimizando los recursos existentes. Por otra parte, es preciso mejorar la relación, conocimiento y trabajo con las redes informales de solidaridad, con las que se debe promover una confluencia que contribuya a formar un *corpus* fuerte y sólido que pueda generar las condiciones adecuadas para el desarrollo de procesos exitosos de acogida a las personas migrantes. Éstas asimismo deben encontrar canales propicios de participación para ser más protagonistas en dichos procesos.



### 3.3. Matriz de sistematización

Presentamos una sistematización del conjunto de los elementos detectados y clasificados según la siguiente matriz:

**ELEMENTOS QUE DEBERÍAN SUPRIMIRSE**, dado que presentan evidencias de ser un obstáculo que dificultan el proceso de inclusión social de las personas migrantes en la sociedad de acogida.

**ELEMENTOS QUE DEBERÍAN EVITARSE**, porque propician circunstancias que complican el desarrollo exitoso de procesos de acogida.

**ELEMENTOS QUE DEBERÍAN CONSERVARSE**, ya que son considerados positivos, válidos y contribuyen al desarrollo de una buena acogida a las personas migrantes en Navarra.

**ELEMENTOS QUE DEBERÍAN FOMENTARSE**, para permitir el desarrollo integral, positivo y exitoso de procesos de acogida a las personas migrantes, contribuyendo con ello al aumento de la diversificación cultural de la sociedad como una oportunidad para fortalecer el presente y el futuro.




 ELEMENTOS QUE DEBERÍAN  
SUPRIMIRSE

 ELEMENTOS QUE DEBERÍAN  
EVITARSE

 ELEMENTOS QUE DEBERÍAN  
CONSERVARSE

 ELEMENTOS QUE DEBERÍAN  
FOMENTARSE

**PROPUESTA DE ELEMENTOS QUE DEBERÍAN SUPRIMIRSE**

- Las barreras que el marco legal/administrativo provoca y que impiden el desarrollo de itinerarios de inclusión continuados, integrales y de calidad, así como el ejercicio de los derechos.
- Especialmente urgente es la situación de los y las jóvenes migrantes tutelados/as o las dificultades de acceso al mercado laboral provocadas por cambios en la situación administrativa.
- Las dificultades de acceso y utilización de recursos para las personas migrantes en situación administrativa irregular.
- La utilización de las migraciones como un elemento para lanzar discursos que fomentan la división y se alejan de la necesidad y realidad del enriquecimiento que supone una sociedad culturalmente diversificada.
- La difusión de desinformaciones, a través de algunos medios de comunicación y redes sociales, refuerzan los estereotipos negativos sobre las personas migrantes y la imagen del nosotros/as vs. ellos/as. Es preciso trabajar e incidir en ello para suprimir aquellos argumentos que no faciliten una visión constructiva de las relaciones y de la pertenencia común.
- Las barreras en el acceso a prestaciones o servicios públicos o privados (sanitarios, empleo, protección social, entidades bancarias, inmobiliarias, etc.).
- La segregación escolar provocada por el modelo de distribución del alumnado entre la red pública y la concertada sostenida con fondos públicos, debiéndose potenciar la diversidad cultural de orígenes del alumnado como una nueva realidad que alcanza y se comparte de una forma equilibrada en los centros escolares.


 ELEMENTOS QUE DEBERÍAN  
SUPRIMIRSE

 ELEMENTOS QUE DEBERÍAN  
EVITARSE

 ELEMENTOS QUE DEBERÍAN  
CONSERVARSE

 ELEMENTOS QUE DEBERÍAN  
FOMENTARSE

**PROPUESTA DE ELEMENTOS QUE DEBERÍAN EVITARSE**

- La reducción de los procesos de acogida en trámites administrativos y atención individual, eliminando el importante valor del trabajo grupal y comunitario.
- El abuso de las subvenciones y los proyectos finalistas como el elemento más utilizado en la acción social. Es preciso pasar de “proyectos” a generar procesos eficaces, eficientes y sostenibles.
- La complejidad en los procedimientos que dan acceso a los servicios y derechos: funcionamiento de citas, los plazos de trámites, horarios de atención o las peculiaridades de los servicios públicos y privados.
- Los obstáculos administrativos para el empadronamiento.
- La saturación de servicios, especialmente los Servicios Sociales y del parque de vivienda público, lo que conlleva una gestión deficiente de elementos claves en los procesos de acogida.
- La falta de coordinación entre agentes que, de una forma directa o indirecta, participan en los procesos de acogida, así como la existencia de un marco operativo disperso.
- Las iniciativas reactivas, cortoplacistas y arbitrarias a la hora de plantear la intervención social en torno a los procesos de acogida por no existir una planificación estratégica o criterios claros para la intervención.
- El voluntarismo, que conlleva a renunciar a procesos de acogida planificados y de calidad.
- La falta de sistematización y evaluación de los procesos y de su impacto en la acción social que se desarrolla y en concreto en el conocimiento del éxito o fracaso de los itinerarios de acogida.
- El desconocimiento de códigos culturales, así como las múltiples características y dinámicas del proceso migratorio.
- La debilidad y dispersión del tejido asociativo de las personas migradas.
- La desvalorización de la formación, competencias y habilidades de las personas migrantes, así como la complejidad administrativa para reconocer sus méritos académicos en origen.
- La falta de información y promoción para la participación de las personas migrantes en el ámbito político, tejido asociativo, y en la comunidad.


 ELEMENTOS QUE DEBERÍAN  
SUPRIMIRSE

 ELEMENTOS QUE DEBERÍAN  
EVITARSE

 ELEMENTOS QUE DEBERÍAN  
CONSERVARSE

 ELEMENTOS QUE DEBERÍAN  
FOMENTARSE

**PROPUESTA DE ELEMENTOS QUE DEBERÍAN CONSERVARSE**

- La sólida estructura administrativa que permite la gestión de planes, programas y proyectos en pro de unas políticas públicas inclusivas.
- La respuesta y trayectoria desarrollada por las administraciones, instituciones e iniciativas privadas que han permitido el asentamiento de personas migrantes en las últimas décadas.
- La combinación de elementos normativos y políticos, así como la actuación de la ciudadanía en pro de la universalización del acceso a servicios y derechos, como en el caso de la atención sanitaria universal.
- Es importante continuar la especialización de programas y servicios para responder a nuevas realidades y perfiles de población migrante en su diversidad, aunque desde un enfoque interseccional que considere la interrelación entre múltiples dimensiones vitales de las personas migrantes desde un marco articulado y bien organizado
- El soporte de información que facilita el acceso a servicios, como los procesos de escolarización de la población migrante.
- El patrimonio que representa una red amplia de entidades con gran experiencia y trayectoria en la apuesta por crear procesos de acogida exitosos.
- La aportación de organizaciones y empresas que han generado oportunidades para las y los nuevos habitantes llegados desde otros países.
- El esfuerzo de municipios por poner en marcha servicios para la gestión de la diversidad cultural y la promoción de la convivencia intercultural desde un enfoque local.
- La participación y el trabajo en red, de la ciudadanía, profesionales y responsables institucionales en pro de impulsar la acogida y la convivencia intercultural.


 ELEMENTOS QUE DEBERÍAN  
SUPRIMIRSE

 ELEMENTOS QUE DEBERÍAN  
EVITARSE

 ELEMENTOS QUE DEBERÍAN  
CONSERVARSE

 ELEMENTOS QUE DEBERÍAN  
FOMENTARSE

**PROPUESTA DE ELEMENTOS QUE DEBERÍAN FOMENTARSE**

- Es urgente compartir la construcción participativa de un marco conceptual sobre el término acogida, las implicaciones que conlleva su desarrollo y una organización que permita la existencia de una acción social acorde con este.
- Es necesario el desarrollo de un sistema de información adecuado, unificado, accesible y adaptado a la diversidad cultural, de todos aquellos aspectos que son claves durante el proceso de acogida, superando la visión reduccionista de acceso a trámites o servicios.
- Es necesario mejorar la información y accesibilidad sobre el sistema administrativo, social, cultural y económico en Navarra. Se ha evidenciado la dificultad para asimilar su funcionamiento, especialmente para quienes llegan desde otros sistemas claramente diferenciados en sus países de origen.
- Es necesario e importante fortalecer el aprendizaje de castellano y euskera, potenciando metodologías pedagógicas y adecuación logística a las diversas circunstancias de las personas migrantes.
- Es necesario ajustar los recursos existentes para abordar la acogida en territorios que, por el dinamismo en los procesos migratorios, tienen una mayor concentración o intensificación de procesos de llegadas, especialmente en las zonas rurales.
- Se debe impulsar la adecuación de los espacios de socialización existentes como centros cívicos, bibliotecas, casas de juventud y de cultura, instalaciones deportivas, etc., como activos claves para la interacción entre toda la diversidad existente.
- Es importante diseñar y promover espacios residenciales de transición para situaciones de vulnerabilidad por irregularidad sobrevenida u otras problemáticas propias de la población migrante.
- Se deben generar mecanismos de gestión flexibles- acordes a los procesos migratorios- y ágiles, así como espacios de acogida versátiles, posibilitando a las entidades que puedan ofrecer una atención social adecuada a las particularidades de las personas.
- Es necesario plantear alternativas flexibles que den respuestas inmediatas a las situaciones de emergencia residencial, como podrían ser la apertura de espacios de transición que supongan una respuesta habitacional provisional o la existencia de una bolsa económica o fondo rotatorio que permita dar respuestas ágiles.
- Es importante atender la demanda de profesionales para mejorar sus competencias culturales, así como la gestión de la conflictividad en contextos de diversidad cultural.


**PROPUESTA DE ELEMENTOS QUE DEBERÍAN FOMENTARSE**

- Se debe fomentar la sensibilización de la población autóctona que facilite y promueva una visión de la diversidad cultural como un patrimonio positivo que enriquece la sociedad.
- Es importante potenciar las redes informales de ayuda mutua, así como conectarlas con el trabajo realizado desde las administraciones y la iniciativa privada del tercer sector, entre otras.
- Es preciso establecer un modelo o estrategia de intervención integral que trabaje la diversidad de situaciones que engloba la realidad infantil y juvenil en los procesos migratorios (reagrupamientos, menores sin referentes familiares en Navarra, etc.).
- Es necesario abordar los temas relacionados con la salud mental de las personas migradas, tanto por las consecuencias de los momentos iniciales del proceso migratorio, así como de los aspectos que conlleva el avance, estancamiento o retroceso en el proceso de inclusión social.
- Se debe ampliar la inversión en políticas de inclusión social y gestión de la diversidad en el entorno educativo.
- Se deben promover estudios sobre la realidad en temas relacionados con la vivienda, accesibilidad, condiciones socio-económicas, relaciones vecinales, etc.
- Es importante fomentar el estudio de las comunidades y minorías étnicas culturalmente presentes en el territorio, su evolución y características particulares, así como prever los nuevos procesos de acogida, reagrupamiento familiar, etc., en función de escenarios externos e internos.
- Se debe hacer un tratamiento y abordaje transnacional de los procesos migratorios, atendiendo a los contextos sociopolíticos de los países de origen - múltiples, complejos, variables y diversos - así como a los motivos de salida, y conectando el trabajo que se desarrolla en Navarra con un trabajo en los países de origen de las personas migrantes.
- Es preciso crear espacios estables y con cierta continuidad que posibiliten canalizar el conocimiento y la información más relevante en torno a los procesos de acogida entre los agentes implicados, así como la reflexión colectiva en torno a los procesos y condiciones de acogida e inclusión de las personas migrantes.
- Es importante promover un trabajo prospectivo, colectivo y participativo que permita articular, potenciar y reforzar las capacidades y redes de la comunidad que actúan de impulsores de la acogida atendiendo a las dinámicas que se desarrollan en el contexto local.



# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES



## PLANES Y ESTRATEGIAS

### Autonómicos:

- 2021. [III Plan Foral de juventud \(2021-2023\)](#). Instituto Navarro de la Juventud. Gobierno de Navarra.
- 2021 [Plan de Inclusión y Capacitación Digital \(2021-2025\)](#). Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital. Gobierno de Navarra
- 2020. [Plan reactivar Navarra \(2020-2023\)](#). Departamento de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior. Gobierno de Navarra.
- 2020. [III Plan Director de la Cooperación Navarra \(2021-2024\)](#). Departamento Derechos Sociales. Gobierno de Navarra.
- 2020. [III Estrategia Foral de Juventud \(2020-2023\)](#). Instituto Navarro de la Juventud. Gobierno de Navarra.
- 2020. [I Plan Estratégico de Convivencia de Navarra \(2020\)](#). Departamento de Relaciones Ciudadanas. Gobierno de Navarra.
- 2019 [Protocolo de Coordinación Operativa Para La Acogida de Menores Migrantes No Acompañados](#). Gobierno de Navarra.
- 2019 [Plan Estratégico de Servicios Sociales \(2019-2023\)](#). Departamento de Derechos Sociales. Gobierno de Navarra.
- 2018. [Protocolo integral de Acogida a personas refugiadas en Navarra](#). Dirección General de Inclusión y Protección Social. Gobierno de Navarra.
- 2018. [Plan Estratégico de Inclusión de Navarra \(2018-2021\)](#). Dirección General de Inclusión y Protección Social. Gobierno de Navarra.
- 2018. [Estrategia para el desarrollo de la población gitana en Navarra \(2018-2021\)](#). Departamento de Derechos Sociales. Gobierno de Navarra.
- 2017. [Plan Estratégico de Atención a la Diversidad \(2017-2020\)](#). Departamento de Educación. Gobierno de Navarra.
- 2017. [Plan de Impulso a la Participación Ciudadana de Gobierno Navarra \(2017-2019\)](#). Departamento de Relaciones Ciudadanas e Institucionales. Gobierno de Navarra.
- 2017. [II Plan de la Juventud de Navarra \(2017-2019\)](#). Instituto Navarro de la Juventud. Gobierno de Navarra.
- 2015. [Estrategia para la Convivencia en la Comunidad Foral de Navarra \(2015-2017\)](#). Departamento de Políticas Sociales. Gobierno de Navarra.
- 2002. [Plan para la Integración Social de la Población Migrante \(2002-2006\)](#). Departamento de



## PLANES Y ESTRATEGIAS

Bienestar Social, Deporte y Juventud. Gobierno de Navarra.

### Municipales:

- 2020. Diagnóstico y Plan de Actuación en materia de migraciones para la Convivencia Intercultural en Estella-Lizarra (2020). Departamento de Políticas Migratorias y Justicia del Gobierno de Navarra.
- 2020. Diagnóstico y Plan de Actuación en materia de migraciones para la Convivencia Intercultural en Viana (2020). Departamento de Políticas Migratorias y Justicia del Gobierno de Navarra.
- 2020. Diagnóstico sobre Convivencia Intercultural en Fitero (2020). Ayuntamiento de Fitero.
- 2020. Diagnóstico sobre Convivencia en Burlada (2020). Sección de Diversidad Cultural y Migración del Ayuntamiento de Burlada.
- 2020. Diagnóstico de Convivencia en Alsasua (2020). Ayuntamiento de Alsasua/Alsasua.
- 2020. Plan de Convivencia de Beriáin (2020). Ayuntamiento de Beriáin.
- 2019. Estrategia para el desarrollo de la población gitana de Navarra (2019-2022). Dirección General de Inclusión y Protección Social del Gobierno de Navarra.
- 2018. Plan de Convivencia: Diagnóstico socio residencial y propuesta de intervención en Murchante (2018). Ayuntamiento de Murchante.
- 2018. Diagnóstico participativo y I Plan Infancia Municipal de Pamplona (2018). Ayuntamiento de Pamplona.
- 2018. Diagnóstico en materia de Intervención Comunitaria Intercultural en los municipios de Tafalla, Olite, Miranda De Arga (2018). Departamento de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior del Gobierno de Navarra.
- 2016. Diagnóstico comunitario sobre Convivencia Intercultural en Ribaforada (2016). Ayuntamiento de Ribaforada.
- 2015. Diagnóstico y Plan Estratégico Ciudad – PEC de Tudela (2015-2030). Ayuntamiento de Tudela.
- 2014. NAVARRA CON(VIVE). Diagnósticos sobre la Convivencia en tres localidades navarras: Falces, Larraga y Cintruénigo (2014). Sección de Atención a la Inmigración del Gobierno de Navarra.



## CONVOCATORIAS

### Autonómicas:

- Convocatoria de subvenciones a entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro para proyectos de acogida y acompañamiento a personas migrantes y refugiadas. Servicio Karibu de Acogida y Acompañamiento a Personas Migrantes del Gobierno de Navarra.
- Convocatoria de subvenciones a entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro para proyectos de actuaciones humanitarias en el ámbito del refugio y las migraciones para el año 2021. Servicio Karibu de Acogida y Acompañamiento a Personas Migrantes del Gobierno de Navarra.
- Convocatoria de subvenciones a entidades locales y entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro para proyectos de promoción de la convivencia intercultural y lucha contra el racismo y la xenofobia. Servicio AYLLU de Convivencia Intercultural y Lucha contra el Racismo y la Xenofobia del Gobierno de Navarra.
- Convocatoria de subvenciones a asociaciones de personas migrantes para actividades de promoción de la convivencia intercultural y mejora de la participación. Servicio AYLLU de Convivencia Intercultural y Lucha contra el Racismo y la Xenofobia del Gobierno de Navarra.
- Ayudas a entidades locales de Navarra para la realización de actividades en materia de memoria, víctimas, derechos humanos, educación para la paz y convivencia. Dirección General de Paz, Convivencia y Derechos Humanos del Gobierno de Navarra.
- Ayudas a asociaciones y entidades sin ánimo de lucro para la realización de actividades relacionadas con las víctimas y con la cultura de paz, convivencia y derechos humanos. Dirección General de Paz, Convivencia y Derechos Humanos del Gobierno de Navarra.
- Ayudas a Servicios Sociales de Base o Mancomunidades de Servicios Sociales para la contratación de promotor escolar o mediador sociocultural que intervenga en los proyectos de inclusión socioeducativa que se desarrollen en centros públicos de enseñanza de la Comunidad Foral de Navarra. Departamento de Educación del Gobierno de Navarra.

### Municipales:

- Subvenciones a entidades y colectivos ciudadanos en el ámbito de la participación desde el área de participación ciudadana y empoderamiento social. Ayuntamiento de Pamplona.

## OTROS DOCUMENTOS

- (2021) SOS Racismo (2021) [Informe Anual sobre el Racismo en Navarra 2020](#).
- (2021) [ORDEN FORAL 1/2021, de 15 de enero](#), del Consejero de Políticas Migratorias y Justicia, por la que se aprueba la implantación del programa experimental Kideak de atención integral a jóvenes migrantes sin apoyo familiar en Navarra.
- (2021) JM MORALES (2021) ¿Cómo entender la acogida? Andalucía Acoge.



## OTROS DOCUMENTOS

- (2021) [Instrucción de la Secretaría de Estado de Migraciones 1/2021](#) por la que se modifica el Manual de Gestión (versión 4.1) del Sistema de Acogida de Protección Internacional y el Procedimiento de gestión del itinerario de Protección Internacional aprobados por la instrucción DGIAH 2020/05/15, en relación con los requisitos para el acceso a la segunda fase del sistema de acogida de solicitantes y beneficiarios de protección internacional.
- (2021) [Informe Mensual. Evolución del empleo en Navarra, junio de 2021](#). Observatorio de la Realidad Social, Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra
- (2021) ELISA SILIÓ (2021). [Miles de inmigrantes podrán homologar su título universitario en seis meses para ejercer en España](#) | Educación | EL PAÍS (elpais.com)
- (2020) [Resolución de 29 de abril de 2020](#), de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal.
- (2020) RECI (2020) [Repensar la Acogida desde la perspectiva intercultural](#).
- (2019) EFE (2019) [Navarra revisará el modelo de atención sanitaria de inmigrantes en situación irregular](#) - Diario de Noticias de Navarra
- (2020) E. SANTOS (2020) - [Discurso de apertura del Foro de Personas Migrantes de Eduardo Santos](#)
- (2020) [Declaración institucional del Gobierno de Navarra en relación con la conmemoración del 18 de diciembre de 2020, Día Internacional de las Personas Migrantes](#).
- (2019) [DECRETO FORAL 30/2019, de 20 de marzo](#), por el que se modifica el Decreto Foral 69/2008, 17 de junio, por el que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales de ámbito general., - Boletín Oficial de Navarra, de 17-04-2019
- (2018) [OBSERVATORIO DE DESIGUALDAD DE ANDALUCÍA. II Informe](#) ISBN 978-84-8452-739-8 en junio de 2018.
- (2018) MORALES, JOSE MIGUEL y Salvi, Delphine (2018), [UBUNTU: Aprendizajes compartidos de la Intervención Comunitaria en Andalucía. Vol 2](#). Andalucía Acoge. ISBN: 13978-84-09-06336-9
- (2018) Departamento de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior del Gobierno de Navarra (2018). [Guía de participación para la Convivencia Intercultural en las comunidades locales](#).
- (2017) ZAPATA HERNÁNDEZ, Vicente Manuel (2017), “Del estudio de la población al trabajo con la comunidad para el fortalecimiento de la convivencia en la diversidad”, en SEMPERE SOUVANNAVONG, Juan David y CUTILLAS ORGILÉS, Ernesto (eds.), *La población en España. 40 años de cambio (1975-2015)*, Publicacions de la Universitat D’Alacant, Alicante, páginas 291-306. ISBN: 978-84-16724-39-0. CL
- (2016) Observatorio de la Realidad Social del Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra (2016). [Inclusión social de inmigrantes en Navarra: cómo aprovechar el conocimiento](#)



## OTROS DOCUMENTOS

[generado en el ámbito de investigación europeo para formular proyectos y programas que consigan una integración efectiva.](#)

- (2016) Dirección General de Paz, Convivencia y Derechos Humanos (2016). [Entidades Locales por la Paz y la Convivencia. Programa de Cooperación con las entidades locales.](#)
- (2013) [Ley Foral 8/2013, de 25 de febrero](#), por la que se reconoce a las personas residentes en Navarra el derecho de acceso a la asistencia sanitaria gratuita del sistema público sanitario de Navarra.
- (2012) Departamento de Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno de Navarra (2012). [Programa de Mediación lingüística e Intercultural itinerante para la comunidad foral de Navarra.](#)
- (2011) Decreto Foral 40/2011, De 9 de Mayo, por el que se crean y regulan la Comisión General de Escolarización de Navarra y las Comisiones Locales de Escolarización
- (2009) [Ley 12/2009, de 30 de octubre](#), reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.
- (2009) Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte del Gobierno de Navarra (2009). [Evaluación del Plan para la Integración Social de la Población Inmigrante \(PISPIN\).](#)
- (2007) VV.AA. [La acogida a la población inmigrada que reside en Navarra.](#)
- (2000) [Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero](#), sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

## WEBGRAFÍA

- Acción contra el hambre-ACH (16 de abril de 2021). <https://www.accioncontraelhambre.org/es>
- África es Imprescindible (19 de abril de 2021). <https://africaesimprescindible.org/quienes-somos/>
- Amnistía Internacional (16 de abril de 2021). <https://www.es.amnesty.org/>
- ASOCCOLON (16 de abril de 2016). <https://asoccolon.es.tl/Quienes-Somos.htm>
- Asociación Lantxotegi Elkarte (17 de abril de 2021). <https://www.lantxotegi.org/index.php/es/>
- Asociación SEI (18 de abril de 2021). <https://www.asociacionsei.org/>
- Ayuntamiento de Barañain (14 de abril de 2021). <http://www.baranain.es/servicio-de-inmigracion/>
- Ayuntamiento de Burlada (14 de abril de 2021). <http://www.burlada.es/ayuntamiento/servicios/servicio-de-diversidad-cultural-y-migracion/>
- Ayuntamiento de Estella-Lizarrá (15 de abril de 2021). <http://www.estella-lizarrá.com/noticias/presentados-los-resultados-del-diagnostico-y-plan-de-accion-en-materia->



## WEBGRAFÍA

- [de-migraciones-en-estella-lizarra/](#)
- Ayuntamiento de Pamplona (14 de abril de 2021). <https://www.pamplona.es/accion-comunitaria>
  - Ayuntamiento de Ribaforada (16 de abril de 2021). <http://www.ribaforada.es/>
  - Ayuntamiento de Viana (15 de abril de 2021). <http://www.viana.es/ayuntamiento/servicios>
  - Cáritas Diocesana de Pamplona-Tudela (16 de abril de 2021). <https://www.caritaspamplona.org/>
  - CEAR (16 de abril de 2021). <https://www.cear.es/>
  - Cruz Roja Navarra (16 de abril de 2021). <http://www.crnavarra.org/>
  - Departamento de Educación del Gobierno de Navarra (15 de abril de 2021). <https://www.educacion.navarra.es/web/dpto>
  - Dirección General de Cultura de Navarra (20 de abril de 2021). <http://www.culturana Navarra.es/es>
  - Dirección General de Paz, Convivencia y Derechos Humanos (18 de abril de 2021). <https://pazyconvivencia.navarra.es/es/escuelas-con-memoria-para-la-paz-y-la-convivencia>
  - Fundación CORE (17 de abril de 2021). <https://fundacioncore.wordpress.com/que-es/>
  - Fundación Gaztelan. Guía de Recursos Navarra. (12 de abril de 2021) <http://www.gaztelan.org/busqueda-empleo/guia-recursos>
  - Fundación Secretariado Gitano (17 de abril de 2021). <https://www.gitanos.org/navarra/index.php>
  - Gaz Kalo (17 de abril de 2021). <http://gazkalo.org/>
  - Gobierno Abierto de Navarra (14 de abril de 2021). <https://gobiernoabierto.navarra.es/es/participacion>
  - Gobierno de Navarra (13 de abril de 2021). <https://www.navarra.es/es/inicio>
  - Infoayudas (21 de abril de 2021). <https://www.infoayudas.com/>
  - Medicos del Mundo Navarra (17 de abril de 2021). <https://www.medicosdelmundo.org/quienes-somos/sedes/medicos-del-mundo-navarra>
  - Medicus Mundi Navarra (17 de abril de 2021). <http://medicusmundi.es/es/quienes-somos/asociaciones/2/nam>
  - Navarra Sin Fronteras (18 de abril de 2021). <https://www.navarrasinfronteras.es/>
  - Observatorio de la Realidad Social de Navarra (14 de abril de 2021). <https://www.observatoriorealidadsocial.es/es/>
  - Observatorio Vasco de Inmigración (22 de abril de 2021). <https://www.ikuspegi.eus/es/>
  - Oxfam Intermon (18 de abril de 2021). <https://www.oxfamintermon.org/es>
  - Red antirumores de Navarra “Zaska” (16 de abril de 2021). <http://www.zaskarumorez.com/>



## WEBGRAFÍA

- Servicio de Atención a Víctimas de Discriminación Racial y Étnica (13 de abril de 2021). <https://asistenciavictimasdiscriminacion.org/>
- Servicio de Mediación de la Mancomunidad de Sakana (12 de abril de 2021). <http://sakana-mank.eus/es/inmigrazioa/servicio-de-intermediacion/>
- Servicios para el ámbito de la administración pública (21 de abril de 2021). [http://www.navarra.es/home\\_es/ServiciosEmpleado/](http://www.navarra.es/home_es/ServiciosEmpleado/)
- SODEPAZ (18 de abril de 2021). <https://sodepaz.org/>
- SOS Racismo Navarra (18 de abril de 2021). <https://sosracismo.eu/sos-racismo-nafarroa/>
- Transpirenaica Social y Solidaria (16 de abril de 2021). <https://transpirenaicasocialysolidaria.wordpress.com/>

## RELACIÓN DE TABLAS

Tabla 1 Población de origen extranjero en Navarra según continente en 2002 y 2020.....	49
Tabla 2 Población de origen extranjero en Navarra según países con mayor representación en 2002 y 2020 .....	50
Tabla 3 Representación de la población de origen extranjero en Navarra según zonas en 2002 y 2020 .....	56
Tabla 4 Distribución de la población de origen extranjero en Navarra según sexo y zonas en 2002 y 2020 .....	57
Tabla 5 Solicitantes de Protección internacional por país de origen y comunidad autónoma. 2019 .....	67
Tabla 6 Dinámicas generadoras de exclusión .....	87
Tabla 7 Recursos contra la exclusión residencial en Navarra .....	108
Tabla 8 Desempleo de larga duración según sexo, edad y nacionalidad (junio 20 y junio 21) .....	112
Tabla 9 Dinámicas, procesos e iniciativas generadoras de inclusión.....	132


**RELACIÓN DE FIGURAS**

Figura 1 Participación por sexo .....	6
Figura 2 Participación por origen .....	6
Figura 3 Tipología de la participación en el proceso de diagnóstico .....	10
Figura 4 Fases en las que se divide el proceso .....	11
Figura 5 Cuestiones para definir la acogida .....	15
Figura 6 Enfoque de cuádruple hélice .....	36
Figura 7 Aspectos que se plantean como pilares esenciales para lograr un desarrollo eficaz, eficiente y sostenible que cumpla con las finalidades planteadas .....	37
Figura 8 Algunas de las metodologías y estrategias en las que se inspira el proceso de elaboración del diagnóstico y del Plan.....	39
Figura 9 Macro audiciones sociales desarrolladas .....	41
Figura 10 Evolución de la población de origen y nacionalidad extranjera en Navarra entre 2002 y 2020 .....	44
Figura 11 Evolución de la población de origen extranjero en Navarra según sexos entre 2002 y 2020 .....	45
Figura 12 Distribución de la población de origen extranjero en Navarra según zonificación y municipios en 2020.....	46
Figura 13 Solicitudes de protección internacional presentadas en Navarra entre 2011 y 2020 .....	48
Figura 14 Origen geográfico nacional predominante en cada municipio de Navarra en 2020.....	52
Figura 15 Distribución porcentual de la población de origen extranjero en Navarra en 2020.....	53
Figura 16 Peso de la población de origen extranjero en relación con el total en Navarra en 2020 .....	54
Figura 17 Evolución de la población de origen extranjero según la zonificación de Navarra entre 2002 y 2020 .....	55
Figura 18 Sex-ratio de la población de origen extranjero en Navarra en 2020 .....	58
Figura 19 Distribución porcentual según tramos de edad de la población de origen extranjero en Navarra en 2002 y 2020 .....	59
Figura 20 Distribución por sexo y edad de la población de nacionalidad extranjera en Navarra en 2020 .....	60
Figura 21 Porcentaje de matrimonios con uno o dos cónyuges extranjeros sobre el total de matrimonios extranjeros en Navarra entre 2000 y 2019 .....	61
Figura 22 Porcentaje de variaciones residenciales de personas extranjeras “de otros países a Navarra” sobre el total entre 2001 y 2019 .....	62
Figura 23 Tasa de paro de la población extranjera en Navarra según sexo entre 2000 y 2020 .....	63
Figura 24 Comparativa entre la tarjeta de residencia y el empadronamiento de la población extranjera en Navarra entre 2011 y 2020.....	64
Figura 25 Solicitantes de asilo por nacionalidad en España. 2020 .....	67
Figura 26 Motivos de persecución para reconocimiento del estatuto de refugiado en 2020.....	68
Figura 27 Solicitudes de protección internacional y propuestas de resolución elevadas a la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR). Evolución 2012-2020.....	69
Figura 28 Resoluciones favorables y desfavorables en España. 2020 .....	70
Figura 29 Distribución del alumnado matriculado y de nacionalidad extranjera por titularidad/financiación. Navarra .....	122
Figura 30 Casos presentados en Navarra durante 2020 según la tipología de discriminación.....	125



# ANEXO I: ACTIVOS EXISTENTES EN LA ACOGIDA A PERSONAS MIGRANTES EN NAVARRA



<b>1. LA IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTIVOS EXISTENTES EN PROCESOS DE ACOGIDA A PERSONAS MIGRANTES EN NAVARRA .....</b>	<b>165</b>
1.1. Objetivos de la identificación de Activos .....	166
1.2. ¿Qué entendemos por activos de acogida? .....	166
1.3. Clasificación de los activos de acogida.....	168
1.3.1. Activos de primera acogida: Activos generalistas y activos específicos para la acogida.....	168
1.3.2. Activos para la Gestión de la Diversidad Cultural.....	169
1.3.3. Activos para la Participación en la Comunidad y la Promoción de la Acogida Intercultural .....	170
1.3.4. Activos para la Acogida Especializada.....	170
1.3.5. Mecanismos de coordinación entre los activos .....	171
1.4. Metodología para la identificación de activos .....	171
<b>2. ACTIVOS DE PRIMERA ACOGIDA .....</b>	<b>173</b>
2.1. Información y orientación general .....	175
2.2. Empadronamiento.....	176
2.3. Asesoramiento y trámites legales o administrativos .....	176
2.4. Acceso a los Servicios Sociales .....	178
2.4.1. Atención Primaria: Los Servicios Sociales de Base, Zonas Básicas y Áreas de Servicios Sociales ....	178
2.5. Acceso al sistema sanitario y otros activos relevantes en salud .....	183
2.6. Acceso al sistema educativo y otros activos relevantes en el ámbito de la educación formal para menores .....	184
2.7. Aprendizaje de las lenguas oficiales .....	186
2.7.1. Aprendizaje del castellano .....	186
2.7.2. Aprendizaje del euskera.....	187
2.8. Formación para personas adultas .....	187
2.8.1. Activos para la formación para personas adultas.....	187
2.8.2. Homologación de títulos extranjeros de educación superior .....	189
2.9. Acceso al mercado laboral .....	189
2.9.1 El Servicio Navarro de Empleo .....	189
2.9.2. Programas de incorporación sociolaboral específicos para personas migrantes .....	191
2.10. Activos de cultura, deporte, ocio y tiempo libre .....	191
<b>3. ACTIVOS PARA LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD CULTURAL .....</b>	<b>192</b>
3.1. Intérpretes y traducciones .....	193
3.2. Servicios de mediación intercultural .....	194



<b>4. ACTIVOS PARA LA PARTICIPACIÓN EN LA COMUNIDAD Y LA PROMOCIÓN DE LA ACOGIDA INTERCULTURAL</b>	<b>195</b>
4.1. Redes formales migrantes de apoyo mutuo .....	197
4.2. El Foro de Personas Migrantes.....	197
4.3. Redes informales de apoyo mutuo entre personas migrantes .....	198
4.4. Dimensión comunitaria y participativa de los activos de acogida promovidos por entidades sociales y administración .....	198
4.5. La ciudadanía como elemento de apoyo a la acogida .....	199
4.6. Iniciativas para la promoción de la acogida intercultural .....	200
<b>5. ACTIVOS ESPECIALIZADOS.....</b>	<b>201</b>
5.1. Activos para mujeres migrantes.....	202
5.2. Activos para infancia y juventud .....	204
5.2.1. Menores migrantes sin referentes familiares en Navarra. ....	204
5.2.2. Jóvenes migrantes de 18 a 23 años sin apoyo familiar en Navarra: Programa Kideak .....	204
5.2.3. Oficina de acogida, acompañamiento socioeducativo y formación .....	205
5.3. Activos para familias en proceso de reagrupación familiar .....	205
5.4. Activos para personas migrantes en situación o riesgo de exclusión social.....	206
5.5. Activos para personas solicitantes o beneficiarias de Protección Internacional.....	207
<b>6. MECANISMOS DE COORDINACIÓN.....</b>	<b>211</b>
<b>7. ACTIVOS DE SENSIBILIZACIÓN Y DENUNCIA .....</b>	<b>213</b>
7.1. Activos de sensibilización.....	214
7.2. Activos de denuncia.....	216
<b>8. SUBVENCIONES A ENTIDADES DE PERSONAS MIGRANTES O REFUGIADAS O A ENTIDADES QUE TRABAJAN CON ESTOS COLECTIVOS .....</b>	<b>218</b>



# 1. LA IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTIVOS EXISTENTES EN PROCESOS DE ACOGIDA A PERSONAS MIGRANTES EN NAVARRA



El presente documento “Activos existentes en la Acogida a personas migrantes en Navarra” es una herramienta complementaria al diagnóstico participativo que, mediante la documentación y sistematización de los activos pretende facilitar el análisis de la acogida en la comunidad, así como posibilitar la profundización en retos compartidos para construir una propuesta participativa de plan de acción, que promueva el despliegue de una acción social marcada por el enfoque de derechos, los principios de la interculturalidad y la agenda mundial ODS 2030.

Es oportuno recordar, además, que este proceso se desarrolla en constante referencia a la *Estrategia para la Convivencia Intercultural de Navarra (2021-2026)* y al *Plan de Lucha Contra el Racismo y la Xenofobia*, procesos en marcha en la actualidad.

## 1.1. Objetivos de la identificación de Activos

A través de la identificación de activos presentes en Navarra para la acogida de personas migrantes, se pretende cubrir los siguientes objetivos:

- Facilitar la gestión de un conocimiento abierto y compartido en torno a los activos en la comunidad y su diagnóstico.
- Facilitar la creación y fortalecimiento de alianzas estratégicas, articuladas, eficientes y sostenibles entre los activos de acogida.
- Servir como herramienta para fomentar la identificación de líneas de actuación, establecer competencias y mecanismos de coordinación a desarrollar en el marco del *Plan de Acogida a Personas Migrantes de Navarra (2021-2026)*.

En relación con todo ello, cabe señalar que el o los productos derivados de la identificación de activos en acogida no pretenden ser una guía de recursos, estática y pasiva, sino una herramienta de trabajo que facilite el conocimiento de las iniciativas existentes, así como un material de apoyo para la generación de líneas de actuación articuladas entre los activos y que clarifique las competencias de cada agente social. Podrá servir, además, como base para la edición de materiales de difusión de recursos disponibles (guías, contenidos webs o cualquier otro formato que se quiera emplear).

## 1.2. ¿Qué entendemos por activos de acogida?

En referencia a la identificación de activos como herramienta metodológica, se ha optado por ello, inspirados en las evidencias positivas del trabajo desarrollado sobre “activos en salud” en múltiples iniciativas estatales. Este enfoque permite centrarse en oportunidades y fortalezas, frente a una



mirada de déficit o necesidad, hace dirigir los esfuerzos - individuales, grupales o comunitarios - hacia lo que encontramos en un territorio, y tiene capacidad de potenciar el proceso integral de Acogida. Lo empleamos como una vía para potenciar un trabajo prospectivo que permita poner en valor todos los recursos existentes y sacarles el máximo partido.

El primer activo de acogida para las personas que llegan a la comunidad son ellas mismas. Son las protagonistas de sus primeros pasos en la Comunidad Foral. Esto conlleva que, además de que cada proceso de acogida será único y particular, las personas que llegan a la comunidad son sujetos activos en sus propios procesos. Y el punto de partida y centro de los itinerarios de acogida ha de ser, precisamente, sus trayectorias, experiencias, necesidades y potencialidades, pues no son destinatarias pasivas de la intervención.

Por otra parte, acogemos a quien no es aún parte de la comunidad con el objetivo de lograr que lo sea y se sienta reconocido o reconocida como componente de la misma<sup>64</sup>. Siendo así, nos referimos a activos en acogida porque implica adoptar una visión amplia, que incorpora, no solo aquellos recursos estructurados, como servicios, programas, proyectos o prestaciones, dependientes de la administración o de entidades sociales; sino, además, aquellos elementos de la comunidad, que, sean o no estructurados, y pudiendo o no tener una finalidad explícita vinculada a la acogida, favorecen a la misma. Hablamos de activos en acogida porque partimos de la base de que hay numerosos factores o elementos en la comunidad que contribuyen a la acogida. Es necesario, por tanto, considerar numerosas iniciativas ciudadanas, grupos formales y no formales, lugares de encuentro, expresiones culturales, personas y grupos... que pueden actuar y están actuando como facilitadores del proceso de llegada a Navarra de las personas procedentes de otros orígenes.

En el presente mapeo de activos se han incorporado aquellos específicos para la población migrante, los especializados (dirigidos a determinados perfiles), o aquellos que, si bien se presentan como recursos destinados a la población en general (generalistas), son de gran relevancia por la cobertura que ofrecen a la hora de garantizar el acceso a los derechos de las personas que llegan a la Comunidad Foral. Cabe resaltar, además, que existen numerosos factores que sería necesario identificar a través de procesos de investigación de mayor duración y mediante técnicas investigativas más vinculadas a la etnografía.

Este proceso, además, supone un esfuerzo por vincular iniciativas asistenciales con aquellas derivadas del ámbito comunitario, donde la comunidad se revela como protagonista de la intervención y por tanto, como partícipe directa e imprescindible del proceso (Marco Marchioni), con la intención de generar sinergias entre ambos niveles de intervención y reforzar los espacios de coordinación y trabajo en red entre los diversos agentes sociales implicados, de modo que se posibilite la articulación de iniciativas conjuntas, colaborativas o complementarias.

<sup>64</sup> ¿Cómo entender la acogida? Jose Miguel Morales. Andalucía Acoge. 2021



### 1.3. Clasificación de los activos de acogida



#### 1.3.1. Activos de primera acogida: Activos generalistas y activos específicos para la acogida

La acogida, como política de inclusión, se entiende como un proceso “con carácter transversal a todas las políticas y servicios públicos, promoviendo la participación económica, social, cultural y política en condiciones de igualdad de trato”<sup>65</sup>, siendo así, los activos de acogida que se recogen en este apartado se contemplan desde la diversidad de ámbitos que la transversalidad de la acogida conlleva, y parten de la necesaria vinculación con las políticas sectoriales. Todo ello implica que la acogida no se trata de un asunto relegado a un determinado Departamento o Dirección General del Gobierno de Navarra, sino que debe abordarse necesariamente desde todas las políticas públicas, implicando múltiples niveles territoriales y competencias y considerando los mecanismos de coordinación entre los mismos.

Asumir este marco conceptual, nos concede pistas de cómo entender y acercarnos a los activos que la Comunidad Foral ofrece para la acogida de personas migrantes: La acogida como primera fase del proceso de inclusión, esto es, la **promoción de la participación económica, social, cultural y política en condiciones de igualdad de trato**, requiere mucho más que dar cobertura a las necesidades básicas de alojamiento y manutención, tal y como se ha clarificado en el marco conceptual. Entendemos la acogida como un proceso que aspira a generar las condiciones para garantizar a las personas que llegan a la Comunidad Foral el acceso a los derechos en condiciones de igualdad a las que ya residen en la misma y de una manera integral, por lo que se hace esencial el Enfoque de Derechos Humanos y el enfoque de género. En este sentido, el Gobierno de Navarra se ha pronunciado numerosas veces

<sup>65</sup> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.



al respecto, declarando la voluntad de “proteger (defender, salvaguardar...) los derechos y libertades, y evitar que las personas migrantes, por el hecho de serlo, sean más vulnerables que el resto de la población a la discriminación, la explotación y la marginación.”<sup>66</sup>

Así, se han identificado una serie de **Activos de primera acogida**, que son los principales activos que conceden un **primer acceso a los derechos ciudadanos y una primera cobertura de las necesidades básicas** cuando una persona llega a nuestra comunidad para facilitar su participación en la misma en condiciones de igualdad.

Como se ha explicado con anterioridad, entre los Activos de primera acogida, podremos encontrar activos que son **específicos** para la población migrante, y otros que, siendo activos para toda la población (activos **generalistas**), se recogen por tener un papel fundamental en los procesos de acogida, entre los que destacan: el empadronamiento o activos vinculados al acceso al sistema sanitario y al sistema educativo.

### 1.3.2. Activos para la Gestión de la Diversidad Cultural

Si entendemos la acogida desde una perspectiva intercultural<sup>67</sup>, serán elementos claves, no sólo garantizar el acceso a los derechos y necesidades básicas en condiciones de igualdad, como ya hemos señalado, sino además promover el conocimiento, entendimiento y reconocimiento de la diversidad, así como fomentar la interacción positiva y convivencia de la comunidad.

Así, la acogida no se presenta únicamente como una cuestión de las personas que llegan, sino como un proceso intercultural y multidireccional que implica a todos los agentes sociales del territorio (instituciones, organizaciones sociales, personal técnico, ciudadanía organizada y no organizada), y como tal, requiere de los mecanismos que faciliten la comunicación e interacción positiva entre todas las partes, permitiendo establecer puentes para facilitar la comunicación entre las personas que llegan a la comunidad y sus activos para la acogida.

En este sentido, es pertinente incorporar en el presente apartado aquellos activos que facilitan el entendimiento, la comunicación y la interacción positiva, esto es, activos que permiten la gestión de la diversidad, así como facilitan la adecuación institucional de los servicios públicos para ser capaces de responder positivamente desde el primer acceso a los recursos por parte de las personas que inician su proceso de acogida. Encontramos en este apartado entonces, programas de mediación intercultural, servicios de interpretación y traducción, etc.

<sup>66</sup> Declaración institucional del Gobierno de Navarra en relación con la conmemoración del 18 de diciembre de 2020, Día Internacional de las Personas Migrantes.

<sup>67</sup> *Repensar la Acogida desde la perspectiva intercultural. RECI, 2020.*



### 1.3.3. Activos para la Participación en la Comunidad y la Promoción de la Acogida Intercultural

Además, entender la acogida para la inclusión supone facilitar los canales iniciales a través de los cuales las personas se sienten parte de una comunidad. Se trata entonces de un proceso participativo durante el cual las protagonistas son las propias personas que migran, y que adquiere una dimensión comunitaria en la medida en que implica al conjunto de agentes sociales de la comunidad y los múltiples activos que se despliegan en el territorio.

Siendo así, debemos tener en cuenta cómo repercuten en los procesos de acogida aquellos espacios compartidos, recursos e iniciativas para la participación en la vida comunitaria y la promoción de la convivencia intercultural, al mismo tiempo que será importante tener en cuenta cómo las personas migrantes participan en la comunidad. Hay que recordar además que el *Plan de Acogida a Personas Migrantes de Navarra (2021-2026)* tiene una enorme relación con la *Estrategia para la Convivencia Intercultural de Navarra (2021-2026)* proceso diseñado a la par.

### 1.3.4. Activos para la Acogida Especializada

Por otra parte, en esta identificación de activos se recogen aquellos recursos existentes actualmente destinados a la atención de determinados perfiles de personas migrantes como pueden ser: mujeres, infancia y juventud (que incluyen activos destinados a niños, niñas o jóvenes migrantes sin referentes familiares), familias (en proceso o con intención de iniciar la reagrupación familiar), migrantes en situación o riesgo de exclusión social, y personas solicitantes o beneficiarias de Protección Internacional.

Es necesario señalar que dicha clasificación de perfiles, más que por una conceptualización que parte de la reflexión previa de qué perfiles cuentan con especificidades, viene dada de las categorizaciones empleadas por los organismos o entidades competentes responsables de los programas destinados para tales perfiles. Además, en ningún caso significa que dichos perfiles sean estancos, ni que estos grupos poblacionales no hagan uso de los otros activos, ni que estos otros activos no deban incorporar una perspectiva inclusiva y adaptada que permita atender correctamente a dichos sectores de la población, sino que existen recursos complementarios que parten de la especificidad de los mismos y son de uso exclusivo para éstos.



### 1.3.5. Mecanismos de coordinación entre los activos

Hablar de acogida significa hacer frente a un desafío que implica múltiples niveles territoriales. Esto es así, no solo porque las migraciones son un fenómeno estructural de las sociedades que requiere de una mirada global e integral, sino porque además existen responsabilidades que precisan de la acción de cada uno de estos niveles y de la coordinación entre los mismos. Esto es debido a que algunos elementos de la acogida son competencia europea (como por ejemplo, los procesos de reubicación y reasentamiento de personas refugiadas), otros son competencia estatal (requisitos para la entrada y estancia en el estado, procedimientos de adquisición de la nacionalidad española, procedimiento de solicitud de Protección Internacional...), y otros son de competencia foral y municipal (educación, sanidad, servicios sociales, empleo...), dependiendo de la dotación de recursos forales y municipales y de las medidas concretas aplicadas en este nivel.

Por otra parte, conocer cómo funcionan los recursos (también los que son de competencia europea o estatal) implica profundizar en cómo estos se ponen en práctica en el ámbito local, dado que son elementos que se materializan en el contexto sociocultural de Navarra, desarrollándose de un modo u otro en función de las iniciativas locales presentes y de su puesta en práctica. Así, los activos en acogida que aquí se recogen suponen, sobre todo, un reflejo de los activos particulares en el ámbito local con la correspondiente adaptación al contexto administrativo, político y cultural de la Comunidad Foral de Navarra.

Este énfasis en el ámbito más cercano tiene además un horizonte para la transformación social, pues esta identificación de activos en la comunidad se presenta como el primer paso para generar un marco operativo y medidas específicas a desarrollar en la Comunidad Foral, enfocándonos entonces en las competencias concretas de dicha administración, así como de los organismos municipales, del tejido asociativo y de la ciudadanía en su conjunto. Siendo así, la detección y diagnóstico de activos en acogida en la Comunidad Foral se desarrolla en términos de gobernanza, promoviendo la implicación de toda la comunidad.

En definitiva, la dimensión multiterritorial y transversal de la acogida, supone que, para promover procesos efectivos, es necesario dar cuenta de mecanismos de coordinación y trabajo en red entre los diversos niveles administrativos, así como entre diversos agentes implicados en la acogida (entidades locales, iniciativas ciudadanas, personas migrantes, sector privado...), motivo por el cual este apartado incorpora dichos mecanismos.

## 1.4. Metodología para la identificación de activos

Tal y como se señala en los objetivos establecidos anteriormente, este documento no pretende ser una foto estática de lo que existe en la comunidad, como si fuera algo inamovible, sino que se trata



de una herramienta que permite visibilizar lo existente actualmente, como punto de partida. Así, el mismo se presenta como una herramienta de información comunitaria, y por ello, sería pertinente su constante retroalimentación participativa, de modo que se posibilite generar un conocimiento compartido.

Para ello, se han seguido los siguientes pasos:

1. Identificación continua de recursos e iniciativas estructuradas presentes en la comunidad, dependientes de los diferentes niveles administrativos (recursos públicos) o de entidades sociales y colectivos. Para ello se ha consultado documentación aportada por diversos agentes sociales (institucionales, personal técnico, entidades sociales, colectivos) así como consulta directa a través de formularios participativos y entrevistas telefónicas a agentes clave, o la extracción de algunos datos relevantes a través de búsquedas realizadas por internet.
2. Devolución de la información recogida sobre la estructura de los recursos e iniciativas estructuradas presentes en la comunidad a través de taller de mapeo de activos.
3. Cabe señalar que este proceso de identificación de activos en acogida ha ido acompañado de una reflexión en torno al significado de acogida y los activos que pueda abarcar un mapeo, dado que no podemos hablar de activos de acogida sin existir un marco conceptual compartido con los múltiples agentes protagonistas del proceso. Dicho proceso de conceptualización ha ido modulando la estructura de activos de acogida y los activos a recoger en el presente mapeo.
4. Asimismo, se ha procedido a identificar con relación a los activos, aquellas barreras u obstáculos para la inclusión (dinámicas generadoras de exclusión) y aquellas dinámicas generadoras de inclusión.
5. Se continuará con la identificación participativa de otros activos en el proceso de socialización del Diagnóstico del Plan y en el diseño de este.



## 2. ACTIVOS DE PRIMERA ACOGIDA



2.1. Información y orientación general

2.2. Empadronamiento

2.3. Asesoramiento y trámites legales o administrativos

2.4. Acceso a los Servicios Sociales

- 2.4.1. Atención Primaria: Los Servicios Sociales de Base, Zonas Básicas y Áreas de Servicios Sociales
  - 2.4.1.1. El Programa de Acogida y Orientación Social
  - 2.4.1.2. El Programa de Infancia y Familia
  - 2.4.1.3. El Programa de Incorporación Social.
  - 2.4.1.4. El Programa de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia.

2.5. Acceso al sistema sanitario y otros activos relevantes en salud

2.6. Acceso al sistema educativo y otros activos relevantes en el ámbito de la educación formal para menores

2.7. Aprendizaje de las lenguas oficiales

- 2.7.1. Aprendizaje del castellano
- 2.7.2. Aprendizaje del euskera

2.8. Formación para personas adultas

- 2.8.1. Activos para la formación para personas adultas
- 2.8.2. Homologación de títulos extranjeros de educación superior

2.9 Acceso al mercado laboral

- 2.9.1 El Servicio Navarro de Empleo
- 2.9.2. Programas de incorporación sociolaboral específicos para personas migrantes

2.10 Activos de cultura, deporte, ocio y tiempo libre



Nos referimos a aquellos servicios, programas, iniciativas o recursos que facilitan el primer acceso a las personas que llegan a la Comunidad Foral de Navarra, los **Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC)**, derechos relativos a las condiciones materiales y sociales básicas necesarias para una vida en dignidad y libertad.

En este apartado se incorporan cuestiones esenciales como el acceso al sistema sanitario y educativo, activos para fomentar la autonomía (aprendizaje de las lenguas oficiales, formación a personas adultas y acceso al mercado laboral), recursos para el asesoramiento y trámites jurídicos, o acceso a los servicios sociales.

Como hemos mencionado anteriormente, se trata de servicios que en ciertos casos son previos a la atención normalizada en los servicios generalistas (activos específicos para la población migrante), pero sobre todo se cuenta con activos generalistas, que dan respuesta a los primeros pasos para el acceso a los derechos. En este sentido es clave, por tanto, que estos recursos generalistas incorporen medidas para la gestión de la diversidad y la facilitación del acceso a dichos recursos. (Ver el apartado de Activos para la gestión de la diversidad cultural).

## 2.1. Información y orientación general

Actualmente no existe ningún recurso específico de la administración estatal ni foral para las personas migrantes que acaban de llegar a la comunidad que ofrezca un primer servicio de información y orientación general sobre los medios existentes para dar cobertura a sus necesidades básicas.

No obstante, desde **Atención Primaria de los Servicios Sociales** (a través de los [Servicios Sociales de Base dispuestos a lo largo de toda Navarra](#)), se podrá hacer uso del **Programa de Acogida y Orientación Social**. A través de una entrevista, previa asignación de cita para la misma, se valoran las necesidades, capacidades y fortalezas, y se informa de aspectos relacionados con vivienda, formación y empleo, recursos económicos y alimenticios, situación administrativa, alternativas de ocio, actividades socio-comunitarias, etc. Se podrá valorar además la derivación en el **Programa de Incorporación Social**. Para más información ver apartado Acceso a los Servicios Sociales.

Asimismo, se han identificado, en el ámbito local, dos servicios o departamentos municipales específicos de migraciones o diversidad cultural donde las personas pueden acudir a estos para recoger información básica y orientación general:

- [Servicio de Diversidad Cultural y Migración del Ayuntamiento de Burlada](#), el cual ofrece información y orientación general a la población migrante. Es un activo de acceso directo, y se ofrece a todas las personas recién empadronadas en Burlada.



- **Servicio Intercultural Anitzartean de la Mancomunidad de Sakana**, que funciona desde el año 2008 (antes denominado Servicio de Inmigración). Se trata de un servicio transversal, y como tal, está en contacto muy estrecho con ayuntamientos, servicios sociales, centros educativos, agentes sociales y diferentes colectivos, lo que facilita la atención adecuada a la hora de ofrecer una primera orientación.

Por otra parte, se ha detectado que en numerosas ocasiones las personas migrantes acuden a activos que desarrollan iniciativas y servicios para la denuncia, sensibilización e incidencia, o a servicios y entidades que dan atención a personas migrantes que responden a perfiles específicos de población.

Por último, cabe destacar el **PIM – MIG** (Punto de Información para personas Migradas), una red informal conformada por ciudadanía y algunas entidades que presta un servicio de orientación un día a la semana y durante una hora, en la ciudad de Pamplona. Asimismo, [el PIM dispone de una web](#) que cuenta con información en torno a algunos recursos y servicios útiles para la acogida de las personas migrantes.

## 2.2. Empadronamiento

El empadronamiento es el registro administrativo donde consta el lugar donde está residiendo la persona en cuestión, se realiza en la sede del ayuntamiento o las oficinas de atención ciudadana habilitadas para tal efecto donde se ubique el domicilio.

Se trata de un recurso generalista de una enorme relevancia dado que empadronarse permitirá el acceso a diversos derechos (sistema público de Salud, red de Servicios Sociales y prestaciones vinculadas a los programas de atención, sistema educativo a menores de 16 años), así como demostrar la estancia continuada en la Comunidad Foral y en el país, esto último necesario para regularizar la situación administrativa a través del arraigo o para el acceso a determinados servicios y prestaciones (ciertos programas de vivienda, prestaciones económicas... ). Aquellas personas extranjeras no comunitarias sin autorización de residencia permanente deberán renovar el empadronamiento cada 2 años. De no renovarse perderá la antigüedad.

## 2.3. Asesoramiento y trámites legales o administrativos

Los trámites administrativos para la regulación de la entrada y estancia de las personas extranjeras extracomunitarias en el territorio, así como los derechos y libertades que se les reconocen, son competencia estatal y están establecidos principalmente por la **Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero**,



sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.<sup>68</sup>, conocida como Ley de Extranjería.

Para la realización de trámites de extranjería, dependiendo de los que se desee realizar, será necesario acudir a la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras de Pamplona (Oficina de Extranjería) o, en el caso de Tudela, acudir a la comisaría de Policía Nacional.

La **Oficina de Extranjería de Pamplona** es la que más servicios ofrece, permitiendo realizar la autorización y renovación de residencia temporal y trabajo o no lucrativa, prórrogas de estancia de corta duración, reagrupación familiar, arraigo, trámites de asilo, autorización de residencia de larga duración, autorización de estancia por estudios, modificación de las situaciones de las personas migradas en España, autorización de residencia de menores, visado de adopción de menores migrantes, repatriación o cédulas de inscripción.

La **Comisaría de Policía Nacional de Tudela** también asume trámites de extranjería para evitar desplazamientos. Desde allí se podrá tramitar la autorización de regreso, prórroga de estancia de corta duración, título de viaje, expedición de certificado de registro de residente comunitario, tarjeta de identidad de extranjero, o el número de identificación de extranjero.

En cuanto a la obtención de la nacionalidad, cabe destacar que, entre otros requisitos, es necesario aprobar el examen de Conocimientos Constitucionales y Socioculturales de España, elaborado por el Instituto Cervantes. En este sentido, existen activos que apoyan en el proceso de preparación de dicha prueba. Para más información ver apartado 2.8. Formación para personas adultas.

Por otra parte, algunos trámites de extranjería se pueden realizar por Internet en las páginas web de los distintos ministerios competentes<sup>69</sup>. A continuación, se enumeran dichos trámites:

- Cita previa para presentación de solicitudes
- Descarga y pago telemático de tasas de autorizaciones de extranjería
- Consulta sobre el estado de su autorización de extranjería
- Presentación electrónica de solicitudes de estancia, de residencia, de residencia y trabajo y de Tarjeta de familiar de ciudadano de la UE
- Presentación electrónica de renovaciones y de solicitudes de residencia de larga duración
- Aportación telemática de documentos a expedientes de extranjería.

<sup>68</sup> <https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/01/11/4/con>

<sup>69</sup> Para obtener más información visitar el Portal de Inmigración <https://extranjeros.inclusion.gob.es/es/informacioninteres/tramites/index.html>



- Notificación por comparecencia.

A nivel autonómico, el principal recurso al que tanto las personas recién llegadas como ciudadanía, entidades e instituciones, pueden acudir para informarse y ser orientados en materia de extranjería en Navarra es el **Servicio de Asesoramiento en Materia de Extranjería**, gestionado por la Cruz Roja y dependiente de la Dirección General de Políticas Migratorias (Departamento de Políticas Migratorias y Justicia). Dicho servicio se encuentra en Pamplona, Tudela, Castejón, Cintruénigo, Estella, Lodosa, Tafalla, Alsasua y Sangüesa. Ofrece asesoría y apoyo en procesos legales y administrativos en materia de extranjería (regularización administrativa, apoyo en trámites como la solicitud de nacionalidad, permisos de residencia y trabajo, reagrupación familiar, tarjeta de familiar comunitario, arraigo, protección internacional...).

Por otra parte, existen varias entidades que ofrecen asesoramiento y orientación jurídica a personas migrantes en temas relacionados con Extranjería.

## 2.4. Acceso a los Servicios Sociales

### 2.4.1. Atención Primaria: Los Servicios Sociales de Base, Zonas Básicas y Áreas de Servicios Sociales

---

2.4.1.1. El Programa de Acogida y Orientación Social

---

2.4.1.2. El Programa de Infancia y Familia

---

2.4.1.3 El Programa de Incorporación Social.

---

2.4.1.4. El Programa de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia.

Los **Servicios Sociales de Base**, presentes en cada zona básica de Servicios Sociales<sup>70</sup> y dispuestos a lo largo de toda Navarra, constituyen la unidad básica del Sistema Público de Servicios Sociales y son la puerta de acceso a la Atención Primaria, así como a los Servicios Sociales en general, además del nivel más próximo a las personas destinatarias. Actualmente, existen **44 Servicios Sociales de Base** (44 áreas) que cubren la totalidad de la Comunidad Foral de Navarra. En el caso de Pamplona el Servicio está descentralizado en 13 Unidades de Barrio.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> La organización territorial de Servicios Sociales en Navarra se estructura en Zonas Básicas, las cuales suponen la demarcación geográfica y poblacional que sirve de marco territorial a la Atención Primaria de servicios sociales y que garantizan la accesibilidad de la población a la atención social en ese territorio a través del correspondiente Servicio Social de Base. (DECRETO FORAL 33/2010, DE 17 DE MAYO, por el que se establece la zonificación de Servicios Sociales de la Comunidad Foral de Navarra.)

<sup>71</sup> DECRETO FORAL 33/2010, DE 17 DE MAYO, por el que se establece la zonificación de Servicios Sociales de la Comunidad Foral de Navarra.



Por su parte, las zonas Básicas de Servicios Sociales se agrupan en Áreas de Servicios Sociales, “con criterios de proximidad y según características sociodemográficas, para que, desde una perspectiva de accesibilidad, eficacia y eficiencia, se puedan compartir los programas de Atención Primaria.”<sup>72</sup>

En la siguiente tabla, de elaboración propia, se muestra la estructura de Atención primaria de los Servicios Sociales de la Comunidad Foral de Navarra, reflejando las **6 Áreas de Servicios Sociales**, con sus correspondientes zonas, las cuales disponen cada una de uno de los **44 Centros de Servicios Sociales de Base**. En la última columna se detallan los municipios que pueden hacer uso de cada uno de los Centros de Servicios Sociales de Base.

<sup>72</sup> Artículo 42.1 de la Ley Foral 15/2006 de 14 de diciembre, de Servicios Sociales



ÁREA DE SERVICIOS SOCIALES	ZONAS DE SERVICIOS SOCIALES (Servicios Sociales de Base)	MUNICIPIOS POR ZONA
Área Noroeste	Alsasua	Altsasu/Alsasua, Olazti/Olazagutía, Ziordia.
	Elizondo	Baztan, Urdazubi/Urdax, Zugarramurdi.
	Doneztebe	Bertizarana, Donamaria, Doneztebe/Santesteban, Elgorriaga, Eratsun, Ezkurra, Ituren, Labaien, Oitz, Saldias, Sunbilla, Urrotz, Zubieta.
	Etxarri Aranatz	Arbizu, Bakaiku, Ergoiena, Etxarri Aranatz, Iturmendi, Lakuntza, Urdiain.
	Irurtzun	Araitz, Arakil, Arruazu, Betelu, Imotz, Irañeta, Irurtzun, Larraun, Lekunberri, Uharte-Arakil.
	Leitza	Arano, Areso, Goizueta, Leitza.
	Lesaka	Arantza, Bera, Etxalar, Igantzi, Lesaka.
Área Noreste	Aoiz	Arce, Aoiz, Izagaondoa, Lizoain, Lónguida, Oroz-Betelu, Unciti, Urroz Villa.
	Auritz/Burguete	Abaurregaina/Abaurrea Alta, Abaurrepea/Abaurrea Baja, Aria, Aribe, Auritz/Burguete, Erro, Garaioa, Garralda, Hiriberri/Villanueva de Aezkoa, Luzaire/Valcarlos, Orbaitzeta, Orbara, Orreaga/Roncesvalles.
	Isaba	Burgui, Vidángoz, Castillonuevo, Roncal, Garde, Isaba, Urzainqui, Uztárroz.
	Salazar	Esparza de Salazar, Ezcároz, Gallues, Güesa, Izalzu, Jaurrieta, Navascues, Ochagavía, Oronz, Sarries.
	Sangüesa	Aibar, Cáseda, Eslava, Ezprogui, Gallipienzo, Javier, Leache, Lerga, Liédena, Lumbier, Petilla de Aragón, Romanzado, Sada, Sangüesa, Urraul Alto, Urraul Bajo, Yesa.
Área de Pamplona y Comarca	Pamplona	Pamplona.
	Aranguren	Aranguren.
	Barañáin	Barañáin.
	Burlada	Burlada
	Berriozar	Ansoáin, Berrioplano, Berriozar, Iza, Juslapeña.
	Cizur	Cizur, Zizur Mayor.
	Egües	Egües.
	Huarte	Esteribar, Huarte.
	Noain	Berriain, Biurrun-Olcoz, Noain (Valle de Elorz), Galar, Ibargoiti, Monreal, Tiebas, Muruarte de Reta, Unzué.
	Orkoien	Belascoain, Bidaurreta, Ciriza, Echarri, Etxauri, Goñi, Ollo, Cendea de Olza, Orkoien, Zabalza.
	Ultzama	Anue, Atez, Basaburua, Lantz, Odieta, Ultzama.
	Villava	Ezcabarte, Oláibar, Villava.
Área de Estella	Allo	Allo, Arellano, Arróniz, Barbarin, Dicastillo, Igúzquiza, Lerín, Luquin, Villamayor de Monjardín.
	Ancín- Améscoa	Abaigar, Allín, Amescoa Baja, Ancín, Aranache, Etayo, Eulate, Lana, Larraona, Legaria, Mendaza, Metauten, Mirafuentes, Murieta, Nazar, Oco, Olejua, Piedramillera, Sorlada, Zúñiga.
	Los Arcos	Aguilar de Codés, Armañanzas, Azuelo, Bargaota, El Busto, Desojo, Espronceda, Los Arcos, Mues, Sansol, Torralba del Río, Torres del Río.
	Estella	Aberin, Ayegui, Estella/Lizarrá, Morentin.
	Lodosa	Lazagurría, Lodosa, Mendavia, Sartaguda, Sesma.
	Puente la Reina	Adiós, Añorbe, Artazu, Cirauqui, Enériz, Guirguillano, Legarda, Mañeru, Mendigorriá, Muruzabal, Obanos, Puente la Reina, Tirapu, Ucar, Uterga.
	San Adrián	Andosilla, Azagra, Cárcar, San Adrián.
	Viana	Aras, Cabredo, Genevilla, Lapoblación, Marañón, Viana.
	Villatuerta	Abárzuza, Guesálaz, Lezáun, Oteiza, Salinas de Oro, Villatuerta, Valle de Yerri.
Área de Tafalla	Artajona	Artajona, Berbinzana, Larraga, Miranda de Arga.
	Carcastillo	Carcastillo, Mérida, Murillo el Fruto, Santacara.
	Olite	Beire, Caparros, Murillo el Cuende, Olite, Pitillas, San Martín de Unx, Ujué.
	Peralta	Falces, Funes, Marcilla, Peralta.
	Tafalla	Barásain, Garínoain, Leoz, Olóriz, Orísoain, Pueyo, Tafalla.
Área de Tudela	Buñuel	Buñuel, Cabanillas, Cortes, Fontellas, Fustiñana, Ribaforada.
	Cascante	Ablitas, Barillas, Cascante, Monteagudo, Murchante, Tulebras.
	Cintruénigo	Falces, Funes, Marcilla, Peralta.
	Corella	Corella, Castejón.
	Valtierra	Arguedas, Cadreita, Milagro, Valtierra, Villafranca.
	Tudela	Tudela



Así, tal y como se establece en el *Plan Estratégico de Servicios Sociales de Navarra 2019-2023*, “el nivel de atención primaria trata de organizar cada área de servicios sociales como un conjunto integrado de servicios y equipos (de área y de zona), responsable de asegurar en cada territorio el cumplimiento de los objetivos y prioridades fijadas para toda Navarra (liderazgo estratégico centralizado). Cada área se responsabilizará, con amplia autonomía, de la atención de una población determinada (liderazgo operativo descentralizado). Dicha organización de área debe ser responsable de los resultados fijados con carácter general. Y cada área contará con un Centro de Servicios Sociales, entendido como el conjunto formado por los equipos y dispositivos tanto de toda el área como de cada una de las zonas”.

El Gobierno de Navarra apuesta, también en el *Plan Estratégico de Servicios Sociales de Navarra 2019-2023*, por “un sistema de atención primaria que permita resolver mediante servicios de proximidad la mayoría de las necesidades de la población que corresponde abordar a los servicios sociales, potenciando las capacidades de las personas y de sus redes primarias y logrando sinergias con los recursos y apoyos naturales presentes en las personas, las familias, las comunidades y los territorios.”

Esta aproximación a la atención primaria pone de relieve la apuesta por un sistema en el que operan dos niveles de intervención<sup>73</sup>:

- **Atención individual/familiar:** detectar las necesidades sociales de las personas teniendo en cuenta sus carencias, capacidades, potencialidades y prioridades para dar una primera respuesta a esas necesidades, derivar a otros programas del Servicio Social de Base o a otros servicios sociales especializados.
- **Atención Comunitaria:** apoyar y fomentar el asociacionismo y otras formas de apoyo social que favorezcan la integración social de toda la ciudadanía y promocionar actitudes sociales positivas dirigidas a toda la población y/o colectivos concretos.

Desde Atención Primaria se podrá hacer uso de los cuatro programas que atienden las diversas demandas de la ciudadanía, con los correspondientes servicios, reconocidos como **recursos garantizados** en la cartera de Servicios Sociales<sup>74</sup>:

### 2.4.1.1. El Programa de Acogida y Orientación Social

A través de una entrevista, previa asignación de cita para la misma, se valoran las necesidades, capacidades y fortalezas, y se informa de aspectos relacionados con vivienda, formación y empleo,

<sup>73</sup> Los servicios de acogida, orientación, asesoramiento, valoración y diagnóstico social y/o socioeducativo y de prevención y promoción social de cada uno de los cuatro programas de Atención Primaria, contemplan estos los 2 niveles de intervención (1. atención individual y familiar, 2. atención comunitaria). Cartera de Servicios Sociales 2019

<sup>74</sup> DECRETO FORAL 30/2019, de 20 de marzo, por el que se modifica el Decreto Foral 69/2008, 17 de junio, por el que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales de ámbito general.



recursos económicos y alimenticios, situación administrativa, alternativas de ocio, actividades socio-comunitarias, etc.

- Servicio de acogida, orientación, asesoramiento, valoración y diagnóstico social y/o socioeducativo y de prevención y promoción social.
- Servicio de tramitación de prestaciones.

### 2.4.1.2. El Programa de Infancia y Familia

Se trata de un programa de atención a familias en las que pueda existir algún indicador de desprotección infantil y que tiene como objetivo incidir para mejorar la calidad de la atención a los y las menores.

- Servicio de acogida, orientación, asesoramiento, valoración y diagnóstico social y/o socioeducativo y de prevención y promoción social.
- Servicio de prevención de situaciones de desprotección y conflicto social.
- Servicio de detección y declaración de las situaciones de desprotección.
- Servicio de intervención familiar en las situaciones de desprotección leve y moderada que no conlleven separación del menor de la familia y de conflicto social

### 2.4.1.3. El Programa de Incorporación Social.

La finalidad de dicho programa es favorecer la incorporación social de personas con una situación de fragilidad o vulnerabilidad que genere o pueda generar exclusión social, cuando los déficits o necesidades se dan en varios ámbitos de manera simultánea. De este modo, se ofrece una intervención integral mediante la metodología del acompañamiento social y socioeducativo y el diseño de itinerarios personalizados. Se estudiará cada caso y en función del mismo, se ofrecerán los servicios y recursos complementarios que se consideren oportunos.

- Servicio de acogida, orientación, asesoramiento, valoración y diagnóstico social y/o socioeducativo y de prevención y promoción social.
- Destinado para personas con una edad comprendida entre 18 y 65 años en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo.
- Previa derivación desde el Programa de Acogida y Orientación Social.



- Servicio de acompañamiento social.

#### 2.4.1.4. El programa de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia.

- Servicio de acogida, orientación, asesoramiento, valoración y diagnóstico social y/o educativo y de prevención y promoción social.
- Servicio de atención domiciliaria municipal.

## 2.5. Acceso al sistema sanitario y otros activos relevantes en salud

El acceso al sistema sanitario está regulado por el **Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio**, el cual responde a la necesidad de garantizar la universalidad de la asistencia y el derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria en condiciones de igualdad para quienes residan en territorio español. Lo que se lleva a cabo con la recuperación de la titularidad del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria de quienes residan en España.

Cabe señalar que para que a la población extranjera se le considere residente, y por lo tanto tenga acceso completo al SNS, deberá acreditar una residencia superior a 90 días a través del empadronamiento. Sin embargo, se contempla que las personas que están en situación irregular puedan acceder a la atención sanitaria pública con un informe favorable de las/os trabajadoras/es sociales de los centros de salud de atención primaria motivando la situación de vulnerabilidad y falta de recursos.

Es de especial relevancia señalar que, desde el sistema público, no existen servicios de atención psicológica específicos para personas migrantes para tratar situaciones como los duelos migratorios o acompañar en los procesos psicológicos de las personas refugiadas o solicitantes de asilo. Aunque en el marco de algunos programas transversales especializados para ciertos perfiles de población migrante (ver apartado de Activos Especializados) se ofrece apoyo psicológico.

Para recibir atención la persona interesada podrá acudir al **Centro de Salud Mental** que le corresponda según su lugar de residencia, previa derivación por el médico o médica de cabecera para la primera visita. Las visitas sucesivas se programan desde el propio Centro de Salud Mental. Existen Centros de Salud Mental en Pamplona, en Burlada, Sarriguren, Ansoáin, Estella, Tafalla y Tudela.



## 2.6. Acceso al sistema educativo y otros activos relevantes en el ámbito de la educación formal para menores

A nivel estatal, la escolarización es obligatoria y gratuita entre los 6 y los 16 años, independientemente de la situación administrativa de los y las menores y de sus responsables legales.

- 0-6 años: Educación Infantil.
- 6-12 años: Educación Primaria (obligatoria).
- 12-16 años: Educación Secundaria Obligatoria (ESO).
- 16-18 años: Educación Post Obligatoria: Bachillerato/Formación Profesional Grado Medio.

Debido a que en Navarra hay dos lenguas oficiales: el euskera, hablado por una parte de la población navarra, y el castellano, hablado por toda la población navarra, existen varios modelos lingüísticos por los que optar en el sistema educativo:

- **Modelo A:** Enseñanza en castellano con la asignatura de euskera. Garantiza el aprendizaje de castellano y se adquieren conocimientos básicos de euskera.
- **Modelo B:** Enseñanza en euskera, con el castellano como asignatura y como lengua de uso en una o varias materias según la enseñanza, ciclo o etapa.
- **Modelo D:** Enseñanza en euskera excepto asignatura de lengua castellana. Garantiza el aprendizaje de euskera, castellano y una lengua extranjera.
- **Modelo G:** Se trata de un modelo que no incorpora la enseñanza en euskera o del euskera. Se implanta según la zona lingüística. La mayoría de centros tiene el programa PAI, en el que varias asignaturas se imparten en inglés.

En la Comunidad Foral, es el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra el encargado de la gestión de plazas educativas para menores.

Para el acceso al Sistema Educativo, las personas migrantes podrán dirigirse al centro escolar que les corresponde<sup>75</sup> para solicitar la matriculación. El plazo ordinario de presentación de solicitudes es en febrero. Las listas de personas admitidas se hacen públicas en marzo, y la matrícula se realiza entre los últimos días de junio y los primeros de julio. Hay otro plazo extraordinario de presentación de solicitudes a principios de septiembre. Fuera de estos plazos, el alumnado que se incorpore tardíamente será admitido en los centros en los que existan plazas vacantes. Las **Comisiones Locales**

<sup>75</sup> Para conocer el centro correspondiente, consultar con el Departamento de Educación del Gobierno de Navarra.



**de Escolarización**<sup>76</sup> asesoran al alumnado de nueva incorporación sobre su escolarización en un centro educativo, atendiendo equitativamente al interés de los padres y madres y a las posibilidades de admisión de los centros.

El **Servicio de Inclusión, igualdad y Convivencia** (Departamento de Educación), ofrece una serie de activos específicos para la atención de la población migrante en el ámbito escolar que se detallan a continuación:

- La [Guía informativa para el alumnado extranjero de incorporación tardía al sistema educativo de Navarra](#).
- Herramienta de soporte para los centros escolares el [Programa de acogida de alumnado inmigrante](#), que establece los criterios generales para que cada centro, en el marco del [Plan de Atención a la Diversidad](#), establezca su propio **Programa de Acogida para el Alumnado Inmigrante (P.A.A.I.)**.
- **Programa PROEDUCAR-HEZIGARRI**, el cual aporta recursos a IES y CP de Primaria para el apoyo educativo a alumnado de incorporación tardía y/o de necesidad específica de apoyo.
- El **Programa de Inmersión Lingüística** para la enseñanza de la lengua vehicular al alumnado de origen extranjero escolarizado en los Institutos y Centros de Educación Secundaria de la Comunidad Foral de Navarra.

Además de estos, también hay que señalar dos activos generalistas de especial importancia en el proceso de inclusión de todo el alumnado:

- **SKOLAE**, un programa dependiente del Departamento de Educación que desarrolla el *Plan de coeducación 2017-2021 para los centros y las comunidades educativas de Navarra* con el objetivo de acompañar los procesos educativos en la incorporación del enfoque de género y del valor de la igualdad. El programa arrancó en el curso 2017-2018 como experiencia piloto en 16 centros escolares, con la aspiración de llegar a todos los centros educativos en los próximos cuatro años. Ha sido dotado de objetivos, contenidos y acciones transversales para todo el itinerario escolar, desde los 0-3 años hasta los 18 años. SKOLAE se define como un proceso y un compromiso. Consiste en un itinerario coeducativo, un plan de acción y un plan de formación. Se sustenta en el compromiso de coordinar la diversidad de agentes locales para que crezca y llegue más allá de las aulas y contribuya a construir entornos familiares, culturales, deportivos y de ocio con valores coeducativos compartidos, próximos y coherentes con la acción escolar.

<sup>76</sup> Decreto Foral 40/2011, De 9 de mayo, por el que se crean y regulan la Comisión General de Escolarización de Navarra y las Comisiones Locales de Escolarización



- Además, cada uno de los centros escolares, tienen desarrollado un *Plan de Convivencia*<sup>77</sup>, adecuado a la realidad de cada centro y que forman parte, a su vez, del Proyecto Educativo de cada centro. Dichos planes tienen el propósito de mejorar el clima que debe presidir las relaciones entre los diferentes miembros de la comunidad educativa.

En cuanto a la [matriculación en Escuelas Infantiles Públicas \(Municipales y del Gobierno de Navarra\)](#) destinada para niños y niñas entre 0 y 3 años, no es una enseñanza obligatoria. La preinscripción se realiza durante el mes de marzo, presencialmente a través de cita previa o telemáticamente ([accediendo a esta página web](#)). Las matrículas del alumnado aceptado durante el proceso de selección se formalizan en el mes de mayo. La asignación de plazas se valorará en función de una serie de baremos, analizando la documentación que se solicita para valorar cada situación (situación laboral y económica, composición familiar, otros criterios en base a necesidades sociales específicas). La escolarización en escuelas infantiles municipales será gratuita, solo se abonará la tarifa del comedor. En las escuelas infantiles del Gobierno de Navarra se pagará la escolarización más el comedor en tarifa única.

## 2.7. Aprendizaje de las lenguas oficiales

La Comunidad Foral de Navarra consta de dos lenguas oficiales: el castellano y el euskera. A continuación, se enumeran los activos disponibles para el aprendizaje de ambas lenguas.

### 2.7.1. Aprendizaje del castellano

En cuanto al aprendizaje del castellano, a través de los **Centros Públicos de Educación Básica de Personas Adultas** y del **Instituto de Educación Secundaria de Navarra de Personas Adultas (IESNAPA)**, dependientes del Departamento de Educación, se ofrecen cursos de castellano como segunda lengua en los municipios de Alsasua, Estella, Tafalla, Tudela, Pamplona y Sangüesa. En estos Centros, será posible acceder a cursos para la preparación del DELE - Diploma de Español como Lengua Extranjera (dependiente del Instituto Cervantes), examen oficial que se exige para la obtención de la Nacionalidad Española (nivel A2 o superior) o la homologación de determinados títulos de estudios obtenidos en el extranjero.

<sup>77</sup> Decreto Foral 47/2010, de 23 de agosto, de derechos y deberes del alumnado y de la convivencia en los centros educativos no universitarios públicos y privados concertados de la Comunidad Foral de Navarra (BON núm. 116, de 24/09/2010). Decreto Foral 57/2014, de 2 de julio, por el que se modifica el Decreto Foral 47/2010, de 23 de agosto, de derechos y deberes del alumnado y de la convivencia en los centros educativos no universitarios públicos y privados concertados de la Comunidad Foral de Navarra (BON núm. 148 de 30/07/2014). Orden Foral 204/2010, de 16 de diciembre, del Consejero de Educación por la que se regula la convivencia en los centros educativos no universitarios públicos y privados concertados de la Comunidad Foral de Navarra (BON núm. 13 de 20/01/2011)



Por otra parte, en múltiples entidades y municipios se ofrecen clases de castellano para personas migrantes mayores de 18 años estructuradas en distintos niveles. Debido al carácter más informal de dichas clases, no ha sido posible identificar todos los recursos, por lo que sería pertinente seguir indagando en dichos activos. Sin embargo, dada la oferta oficial - presente solo en Pamplona y otros 5 municipios de gran tamaño, se constata el peso de estos cursos ofrecidos a nivel municipal y asociativo.

## 2.7.2. Aprendizaje del euskera

En cuanto al aprendizaje de euskera, el mismo se podrá llevar a cabo en los **Euskaltegis** y **Escuelas Oficiales de Idiomas**, así como en la UNED.

- **Euskaltegi Zubiarte:** Euskaltegi del Gobierno de Navarra, ubicado en Huarte, Pamplona. Es un euskaltegi público y los precios de matrícula los establece la Administración. Las tarifas son las establecidas en la Orden Foral 43/2020 del 12 de mayo.
- **Euskaltegi IKA Campion,** en Pamplona.
- **Euskaltegi AEK** distribuidos a lo largo de la geografía navarra. Algunos ayuntamientos ofrecen ayudas para quienes quieran aprender euskera.
- **EOIP:** Escuela Oficial de Idiomas de Pamplona y en la Unidad de Estella-Lizarra
- **EOIT:** Escuela Oficial de Idiomas de Tudela.
- **UNED:** Universidad Nacional a Distancia (Centro Universitario de Idiomas Digital y a Distancia).

## 2.8. Formación para personas adultas

### 2.8.1. Activos para la formación para personas adultas

La **Educación de Personas Adultas (EPA)**, a través de los Centros Públicos de Educación Básica de Personas Adultas (Departamento de Educación) tiene la finalidad de ofrecer a toda persona mayor de dieciocho años la posibilidad de adquirir, actualizar, completar o ampliar sus conocimientos y aptitudes para su desarrollo personal y profesional. Se trata, por tanto, de activos generalistas, exceptuando la Formación de conocimientos constitucionales y socioculturales de España, que es un activo específico para la población migrante.



Las personas extranjeras mayores de 18 años que se encuentran en situación regular pueden completar su formación en los **Centros Públicos de Educación Básica de Personas Adultas** a través de las siguientes ofertas formativas:

- **Educación básica de personas adultas:** Abarcan cursos de alfabetización, el grado de Enseñanzas Iniciales, así como curso de preparación para el grado de Educación Secundaria para las Personas Adultas (ESPA).
- **Formación de conocimientos constitucionales y socioculturales de España** (prueba para la adquisición de la nacionalidad española, dependiente del Instituto Cervantes).
- **Cursos de competencias clave de nivel 2** (matemáticas, lengua castellana e inglés), que permiten la adquisición de los conocimientos formativos suficientes para iniciar el estudio de un **Certificado de Profesionalidad de nivel 2 del Servicio Navarro de Empleo** a aquellas personas que no poseen los requisitos académicos de acceso.
- **Cursos de carácter no formal** (introducción a la informática e Internet, iniciación en lenguas extranjeras, ampliación cultural) para el desarrollo de las capacidades personales y de participación en la vida social y cultural.

Asimismo, las personas adultas que tengan reconocida la Educación Básica podrán desarrollar el Grado de **Educación Secundaria para las Personas Adultas (ESPA)**. Dicho Grado se organiza en 20-24 módulos, distribuidos en cuatro cursos cuatrimestrales que se pueden realizar de forma presencial o a distancia. Se imparte en el IESNAPA Félix Urabayen de Pamplona tanto de manera presencial como a distancia, y en ciertos institutos de manera presencial (*IES Benjamín de Tudela, Tudela; IES Marqués de Villena, Marcilla; IES Ega San Adrián; IES Tierra Estella, Estella; IES Lekaroz, Elizondo; IES Sancho III el Mayor, Tafalla; IESO del Camino, Viana; IES Pablo Sarasate, Lodosa*).

En cuanto a la obtención del **Bachillerato para personas adultas**, aquellas personas que deseen cursarlo cuentan con una organización de las enseñanzas más flexible que en el régimen ordinario. Las materias también se agrupan en dos cursos, pero se permite la matrícula de cursos completos o de materias sueltas. El alumnado matriculado en el bachillerato para personas adultas no estará sometido a la limitación de permanencia máxima de 4 años establecida en el régimen ordinario. Estos estudios pueden realizarse de forma presencial, en horario tarde-noche, o a distancia. El Bachillerato para personas adultas se imparte en el IESNAPA Félix Urabayen de Pamplona a distancia, y presencialmente en el IES Plaza de la Cruz (Pamplona), IES Navarro Villoslada (Pamplona), y el IES Benjamín de Tudela (Tudela).



## 2.8.2. Homologación de títulos extranjeros de educación superior

En cuanto a la **homologación de títulos extranjeros de educación superior** a títulos oficiales universitarios españoles de Grado o Máster que den acceso a profesión regulada en España, se trata de un activo específico para la población migrante que es competencia estatal, concretamente del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

- Para la homologación, se puede presentar la solicitud en cualquier registro público de la Administración General del Estado o de la Comunidad Foral de Navarra y algunos de las Administraciones Locales (numerosos Ayuntamientos han suscrito convenios que les permiten actuar como Registro Público).
- Las resoluciones de homologación de títulos extranjeros de educación superior se formalizarán mediante credencial expedida por la Subdirección General de Títulos del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.
- Se trata de un trámite para el que las esperas suelen ir de los nueve meses —para un título expedido en Europa— a más de dos años si es un título extracomunitario. En este sentido, el Ministerio de Universidades anunció en marzo de 2021 que próximamente existirá un mecanismo de evaluación que abrevie estos tiempos de espera para las homologaciones<sup>78</sup>.

## 2.9. Acceso al mercado laboral

### 2.9.1 El Servicio Navarro de Empleo

El principal recurso público para prestaciones y servicios vinculados al empleo es el **Servicio Navarro de Empleo - Nafar Lansare (SNE)**, un recurso de carácter generalista. A lo largo de la geografía navarra encontramos Agencias de empleo en los siguientes municipios: Burlada (Agencia Integral Iturrondo), Pamplona/ Iruña (Il Ensanche), Altsasu / Alsasua, Aoiz / Agoitz, Estella-Lizarra, Lodosa, Doneztebe / Santesteban, Tafalla y Tudela.

Para poder acceder a la [cartera de servicios ofrecidos](#) por el Servicio Navarro de Empleo (búsqueda de empleo, recibir ofertas de empleo, orientación laboral, formación y acreditación para el empleo, solicitar prestaciones o subsidios por desempleo, etc) será necesario realizar la **Inscripción como demandante de empleo**, esto es: hacer una solicitud en los servicios públicos de empleo (en Navarra, en el Servicio Navarro de Empleo-Nafar Lansare) para inscribirse por primera vez en el SNE-NL o activar la demanda en caso de haber estado antes en desempleo. Para ello se debe contactar con la agencia correspondiente por teléfono, correo electrónico o dejando los datos en la aplicación de Cita de [www.empleo.navarra.es](http://www.empleo.navarra.es).

<sup>78</sup> Noticia 24 de marzo de 2021. Miles de inmigrantes podrán homologar su título universitario en seis meses para ejercer en España | Educación | EL PAÍS (elpais.com)



Para realizar el trámite es necesario aportar la siguiente documentación:

- Autorización de trabajo/residencia en vigor o caducada junto a la solicitud de renovación.
- Justificante de titulación académica o profesional, carnet de conducir u otros si se poseen.
- Empadronamiento u otro documento que acredite la residencia en Navarra en el caso de que el domicilio que aparece en el DNI/NIE no corresponda a la Comunidad Foral.

Actualmente entre los servicios que ofrece el SNE destacan los **Certificados de Profesionalidad**, documentos oficiales que acreditan a un trabajador/a en una cualificación profesional del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. En la actualidad se está dando un proceso traspaso de la competencia al Departamento de Educación, si bien la inscripción, gestión e impartición de muchos cursos todavía se realiza a través del SNE. Los certificados los expide el Departamento de Educación Gobierno Navarro y tienen validez en todo el territorio nacional. Poseer un certificado de profesionalidad incrementa sustancialmente las posibilidades de incorporación al mercado laboral o de mejora de las competencias profesionales ya obtenidas por formación o por experiencia laborales. Un Certificado de Profesionalidad se obtiene por dos vías:

- **Formación:** Cursando con evaluación positiva los módulos formativos de un certificado. Cada Unidad de competencia lleva asociado un módulo. Existen tres niveles de cualificación profesional y, dependiendo de ellos, cambian los requisitos de acceso a la formación. Si no se posee la titulación académica que permite cursar un certificado de profesionalidad de nivel 2 o 3, se puede acceder demostrando las competencias clave (matemáticas, lengua castellana o inglés) del nivel correspondiente (ver sección de “Formación a personas adultas” en este mismo apartado).
  - Nivel 1: Competencias básicas. No se requieren requisitos formativos ni profesionales
  - Nivel 2: Competencias profesionales técnicas.
  - Nivel 3: Competencias técnicas superiores. Ver requisitos de acceso.
- **[Acreditación de la experiencia laboral:](#)** Si la persona ya tiene experiencia profesional en un sector o formación por vías no oficiales, también se puede acreditar unidades de competencia, a través de un procedimiento de evaluación y acreditación de las competencias profesionales.

Por otra parte, a través del SNE se ofrecen las **Escuelas taller**, programas destinados a jóvenes mayores de 16 años y menores de 30 años. Tienen por objeto mejorar la empleabilidad de las personas desempleadas alternando el aprendizaje y la cualificación con un trabajo productivo, con la finalidad de promover su inserción laboral. Para ello se desarrollan trabajos efectivos, obras o servicios reales, de utilidad pública o de interés social, que ofrecen al alumnado la realización de un trabajo efectivo como vía de aprendizaje. Dichas Escuelas Taller duran entre 12 y 24 meses y permiten la obtención



de, al menos, un certificado de profesionalidad de nivel 1 ó 2. Se garantiza un contrato durante la segunda etapa remunerado con el 75% del SMI (Salario Mínimo Interprofesional). Durante la primera etapa las personas participantes podrán ser beneficiarias de una beca de 9 euros/día o incentivos por asistencia y una vez finalizado el programa, al menos el 25% del alumnado accede a un contrato de tres meses.

## 2.9.2. Programas de incorporación sociolaboral específicos para personas migrantes

A través de entidades sociales (Fundación Core, Posthac, Gaztelan, entre otras) se gestionan diversos **Programas de Incorporación Socio laboral de Personas Inmigrantes**, ofreciendo apoyo a la población migrante en riesgo de exclusión por medio de cursos de formación que les capaciten para una mejor empleabilidad y de una bolsa de empleo.

## 2.10. Activos de cultura, deporte, ocio y tiempo libre

Entre los activos existentes en la Comunidad Foral se encuentran los activos culturales, deportivos o de ocio que pueden tener un papel fundamental en los procesos de acogida.

Destacan, entre ellos, los espacios públicos de gestión municipal - **Casas de Cultura, Centros Culturales o Civivox** (en el caso de Pamplona) - que ofrecen diferentes actividades de ocio y culturales (conferencias, cursos y talleres, teatro, aulas informáticas, exposiciones, salas multiusos, actividades de ocio, danza, artes plásticas...).

A lo largo del territorio navarro hay además una serie de [museos y colecciones museográficas permanentes](#), así como Bibliotecas Públicas, que también pueden ser de interés.

En cuanto a espacios deportivos, para conocer la oferta, se puede consultar el [Censo de Instalaciones Deportivas](#) facilitado por el Instituto Navarro de Deporte.

Por otra parte, las **peñas y sociedades gastronómicas, recreativas o deportivas**, además de espacios de ocio y culturales, son espacios de encuentro entre la comunidad, que actúan reforzando el sentido de pertenencia a la misma y las relaciones ciudadanas.

- Las sociedades gastronómicas, recreativas o deportivas, conformada por socios y que se reúnen en txokos (espacios de uso común compartidos por los socios/as de cada sociedad).
- Las peñas, agrupaciones de las que forman parte algunas personas que viven en cada territorio para organizar y disfrutar de las fiestas patronales, carnavales, romerías... y de las tradiciones culturales presentes en la comunidad.



# 3. ACTIVOS PARA LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD CULTURAL



### 3.1. Intérpretes y traducciones

### 3.2. Servicios de mediación intercultural

Se trata de aquellos activos que facilitan el entendimiento, la comunicación y la interacción positiva entre la población migrada y los otros agentes sociales clave en acogida (instituciones, organizaciones sociales, personal técnico, ciudadanía organizada y no organizada).

Son, por tanto, activos que permiten la adecuación institucional de los servicios y que se presentan como puentes para garantizar el acceso a la participación social, económica y cultural de la población migrada.

Asimismo, se trata de activos que previenen posibles situaciones de conflicto social que pueden generarse entre personas de diferentes culturas.

## 3.1. Intérpretes y traducciones

El **Servicio de interpretación telefónica simultánea**, es un servicio de teleinterpretación (interpretación telefónica) inmediata y simultánea en **51 idiomas** en distintos servicios del Gobierno de Navarra. Dicho servicio depende la Dirección General de Políticas Migratorias (Departamento de Políticas Migratorias y Justicia), del Departamento de Salud y del Departamento de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior. Por el momento está en funcionamiento en Osasunbidea (Servicio Navarro de Salud), en los Servicios Sociales de Base, en la Sección de Violencia contra las Mujeres del Instituto Navarro de Igualdad, en los equipos de Atención Integral a Víctimas de Violencia de Género, en los recursos de media estancia para mujeres víctimas de violencia y en Centros Escolares. También funciona en el servicio del 112, Policía Foral, Subdirección de Familia y menores y Oficina de Atención a las víctimas. A fecha de elaboración de este documento también se ha ofrecido al Departamento de Vivienda.

Es gratuito para la persona usuaria durante el horario de apertura al público de cada recurso.



## 3.2. Servicios de mediación intercultural

El **Servicio de Mediación Intercultural e Intervención Comunitaria** depende de la Dirección General de Políticas Migratorias (Departamento de Políticas Migratorias y Justicia) y es gestionado por Cruz Roja y Fundación Secretariado Gitano. Tiene sede en Pamplona y Tudela, pero atención itinerante en toda la Comunidad Foral. Presta apoyo para el éxito de la intervención con la diversidad cultural en el ámbito comunitario a través del acompañamiento, y teniendo en cuenta las claves culturales, así como la intervención en situaciones de conflictividad social. Lo conforman profesionales de diversos orígenes. Se puede acceder a través de diversos recursos sociales.

Por otra parte, se encuentra el **Servicio de Mediación Lingüística e Intercultural de la Mancomunidad de Sakana**, que nació en 2016, es un servicio dirigido a profesionales de diferentes ámbitos que trabajan directamente con población migrada que vive en Sakana, así como a toda persona migrada que necesite de él. Ofrece traducción oral y escrita del castellano al árabe y viceversa, así como mediación en situaciones de dificultades comunicativas derivadas de la diversidad de códigos lingüísticos y/o culturales.



# 4. ACTIVOS PARA LA PARTICIPACIÓN EN LA COMUNIDAD Y LA PROMOCIÓN DE LA ACOGIDA INTERCULTURAL



4.1. Redes formales migrantes de apoyo mutuo

4.2. El Foro de Personas Migrantes

4.3. Redes informales de apoyo mutuo entre personas migrantes

4.4. Dimensión comunitaria y participativa de los activos de acogida promovidos por entidades sociales y administración

4.5. La ciudadanía como elemento de apoyo a la acogida

4.6. Iniciativas para la promoción de la acogida intercultural

La participación es entendida como la puesta en el centro de los intereses, potencialidades, respuestas y necesidades de las personas migrantes, y además, como elemento fundamental para el ejercicio de ciudadanía y para la pertenencia a la comunidad, planteándose como un medio para alcanzar el diálogo, la acogida y la convivencia.

Por otra parte, si bien los procesos de acogida son particulares para cada persona que llega a la comunidad, es necesario poner en el centro el carácter colectivo, relacional y comunitario de la realidad a abordar cuando hablamos de acogida.

Es pertinente recordar la dimensión comunitaria de la acogida, pues acogemos a quien no es aún parte de la comunidad con el objetivo de lograr que lo sea. La comunidad tiene un papel fundamental a la hora de facilitar y promover los procesos de acogida de las personas migrantes y, a su vez, las personas migrantes tienen un papel fundamental a la hora de configurar la comunidad.

Se trata entonces de dar cuenta aquí de diversos activos:

1. Qué iniciativas, recursos, espacios, líneas de actuación, redes, etc., facilitan que las **personas migrantes** tengan un **papel activo** para la mejora de sus condiciones de vida, siendo sujetos activos de pleno derecho. A través de qué mecanismos la población migrante participa en sus procesos o itinerarios de acogida, siendo la protagonista de los mismos y la que toma las decisiones en torno a estos, en función de sus vivencias, necesidades y potencialidades.

Esto significa, por un lado, tener en cuenta las **redes de apoyo mutuo entre las personas migrantes** (tanto formales - con una estructura organizativa establecida - como informales), y por otro, los canales de participación de la población migrante en los activos de acogida



institucionales (la dimensión comunitaria de las instituciones), de modo que no se identifique población migrante como mero sujeto pasivo de la intervención.

2. Qué otras iniciativas, recursos, espacios, líneas de actuación... qué **activos de la comunidad suponen un apoyo para las personas migrantes**, facilitando sus procesos de acogida y el acceso a los derechos de la población migrante para el ejercicio de la ciudadanía.
3. Qué **activos comunitarios generan espacios de encuentro y diálogo horizontal** entre la ciudadanía (importante remarcar que son ciudadanía tanto las personas autóctonas como las personas migrantes) para promover una convivencia intercultural y el mutuo entendimiento.

## 4.1. Redes formales migrantes de apoyo mutuo

Hay un gran número de **asociaciones de migrantes y casas nacionales**, muchas de ellas participantes en el Foro de Personas Migrantes.

Por otra parte, la Federación de Asociaciones de Inmigrantes (FAIN) es una asociación sin ánimo de lucro que fomenta la integración a través de la educación, la cultura y el deporte. Una de sus principales funciones es la de afianzar los lazos entre asociaciones de personas migrantes presentes en la Comunidad Foral. También se encarga de promover su defensa ante la administración y trabajar por una integración social efectiva. FAIN realiza periódicamente charlas, proyecciones y actos culturales destinados tanto a personas migrantes como al resto de la ciudadanía interesada.

Cabe destacar que las asociaciones de migrantes son espacios propios para la diversidad cultural. Quienes integran cada asociación son, en la mayoría de los casos, personas del mismo país de origen. Hasta donde se ha podido saber, a través del presente mapeo, los espacios de articulación para la participación de estas entidades son la FAIN y el Foro de Personas Migrantes.

## 4.2. El Foro de Personas Migrantes

El [Foro de Personas Migrantes](#), impulsado actualmente por la Dirección General de Políticas Migratorias (Departamento de Políticas Migratorias y Justicia), es un espacio de encuentro entre dicha Dirección y la población migrante, por lo que tiene una dimensión de participación de la población migrante, presentándose como un “espacio de participación en las políticas públicas” del Gobierno Foral en materia de migraciones, un órgano participativo y consultivo, y cuya finalidad es “favorecer



que las personas migrantes se conviertan en una parte más de la sociedad navarra, con los mismos derechos y los mismos deberes”.<sup>79</sup>

Las funciones del Foro de Personas Migrantes son las siguientes:

- Informar a la población migrante de las políticas públicas en materia de integración y convocatorias dirigidas a asociaciones migrantes.
- Presentar planes, protocolos, estrategias ...
- Generar espacios de reflexión, conocimiento mutuo y debate.
- Presentar y debatir de demandas en el ámbito de trabajo de la Dirección.

### 4.3. Redes informales de apoyo mutuo entre personas migrantes

En cuanto a las **Redes informales de apoyo mutuo entre personas migrantes**, nos referimos a aquellas redes – formadas por amistades, familiares o compatriotas - a través de las cuales las personas migrantes establecen relaciones entre sí basadas en el apoyo mutuo, la proximidad y la confianza.

En el presente proceso de mapeo de activos no se ha podido profundizar en dichas dinámicas, pues se trata de espacios informales que, al no contar con una estructura y hacer parte de la cotidianidad de las personas, es complejo identificar a no ser que se proceda a investigaciones etnográficas. Se constata, no obstante, el gran peso que dichas redes tienen en los procesos de acogida, por lo que se valora la pertinencia de su estudio para conectarlo adecuadamente con la red de recursos formales existentes.

### 4.4. Dimensión comunitaria y participativa de los activos de acogida promovidos por entidades sociales y administración

En el ámbito de las migraciones debemos entender por acogida el proceso que aporta los elementos necesarios para cubrir las necesidades y reconocer las aspiraciones de las personas que llegan a un territorio. Conlleva el desarrollo de una intervención social encaminada a la plena inclusión de la persona acogida y que precisa recursos, metodologías e instrumentos específicos desarrollados desde

<sup>79</sup> Discurso de apertura del Foro de Personas Migrantes de Eduardo Santos - 29 de enero de 2020



un enfoque intercultural y que incluye la adecuación de los servicios ya existentes para el conjunto de la población del territorio. En el desarrollo de este proceso de acogida se requiere el liderazgo de las administraciones públicas así como la coordinación de las mismas con otros agentes relevantes como las organizaciones sociales, las empresas privadas y las iniciativas no formales ciudadanas que pudieran surgir.

El hecho de que los procesos de acogida sean procesos transversales que conllevan una visión integral y conjunta de la persona en relación a su nuevo entorno o contexto, deja deducir el inmenso peso que la intervención comunitaria tiene en la acogida.

Cabe señalar, sin embargo, que los programas de acogida gestionados por las entidades sociales centran su intervención principalmente en el nivel individual. Así, dichos programas están estructurados para dar respuesta a las necesidades particulares, en base a itinerarios individuales o familiares, principal herramienta de intervención. No obstante, también se plantean actividades grupales (talleres, actividades de ocio...) que tienen por objetivo el conocimiento del nuevo entorno.

## 4.5. La ciudadanía como elemento de apoyo a la acogida

En los procesos de acogida, la ciudadanía organizada juega un papel fundamental a través, entre otras cosas, del **voluntariado de diversas entidades y del activismo**. Se trata de personas que invierten su tiempo, conocimientos y habilidades, en colaborar en programas, servicios y proyectos gestionados por asociaciones sociales.

Por su parte, la gestión del voluntariado depende también de las asociaciones en las que se desarrolla la labor voluntaria, por lo que cada entidad tiene su propio modelo de funcionamiento del mismo.

Por otra parte, se han identificado dos iniciativas ciudadanas de acogida activas en Navarra:

- **Lizarrá Ciudad de Acogida**, iniciativa ciudadana de Estella-Lizarrá que además del objetivo de crear una red solidaria para la acogida de las personas solicitantes de asilo, desarrollan actividades de sensibilización.
- **Iruña Ciudad de acogida (ICA)**, se trata de una plataforma ciudadana apoyada por entidades sociales que reúne a diversos colectivos que habitualmente abordan temas migratorios y ciudadanía a título individual. Dicha plataforma se reúne regularmente y se centra sobre todo en la organización de acciones de denuncia e incidencia. Ofrece, además, como se señalaba en el apartado de “Activos para la información y orientación general”, el **PIM (Punto de Información para personas Migradas)**.



## 4.6. Iniciativas para la promoción de la acogida intercultural

Para abordar las iniciativas para la promoción de la acogida intercultural, nos remitimos al proceso de identificación de recursos realizado en el proceso de diseño de la Estrategia Navarra para la Convivencia Intercultural.

No obstante, resaltamos por su especial relevancia, el diseño del *I Plan Estratégico de Convivencia de Navarra*, impulsado por el [Servicio de Convivencia y Derechos Humanos](#) de la Dirección General De Paz, Convivencia y Derechos Humanos (Departamento de Relaciones Ciudadanas). Dicho plan se fundamenta bajo una conceptualización de la convivencia que aborda las diversidades desde un enfoque amplio (diversidad intercultural, interreligiosa y sociopolítica), profundizando en las causas y en el significado de los distintos acontecimientos que han afectado a la convivencia en Navarra, así como en las transformaciones que estos hechos han producido en la conciencia y en las praxis colectivas. Las bases del plan explicitan la necesidad de una visión integral sobre la convivencia intercultural e interreligiosa y sobre la atención a los derechos sociales colectivos de las personas migrantes.

El Plan, cuya fase participativa terminó en marzo del 2021, se encuentra ahora en proceso de redacción del documento borrador, y desde el mismo se propone la adopción de una visión estratégica e integral de los gobiernos en torno a tres dimensiones (convivencia, memoria y Derechos Humanos).

Por otra parte, a nivel municipal destacamos dos iniciativas fundamentales para la promoción de la acogida y la convivencia intercultural desde un enfoque local, y que tienen papeles determinantes en los procesos de acogida. Se trata de:

- El [Servicio de Diversidad Cultural y Migración de Burlada](#), el cual trabaja por el reconocimiento de las diferentes culturas presentes en Burlada y el fomento de la convivencia intercultural, facilitando procesos participativos en la comunidad.
- Asimismo, el **Servicio Intercultural Anitzartean de la Mancomunidad de Sakana**, desarrolla también iniciativas promotoras de la convivencia intercultural desde un enfoque participativo, implicando a la ciudadanía en toda su diversidad.

Cabe destacar además que se han impulsado diferentes planes y diagnósticos en materia de convivencia e intervención comunitaria intercultural en varios Ayuntamientos de la Comunidad Foral de Navarra. Por otra parte, numerosas entidades desarrollan iniciativas para la promoción de la convivencia intercultural en el marco de sus proyectos.



## 5. ACTIVOS ESPECIALIZADOS



5.1. Activos para mujeres migrantes	
5.2. Activos para infancia y juventud	
5.2.1. Menores migrantes sin referentes familiares en Navarra	
5.2.2. Jóvenes migrantes sin referentes familiares en Navarra: Programa Kideak	
5.2.3. Oficina de acogida, acompañamiento socioeducativo y formación	
5.3. Activos para familias en proceso de reagrupación familiar	
5.4. Activos para personas migrantes en situación o riesgo de exclusión social	
5.5. Activos para personas solicitantes o beneficiarias de Protección Internacional	

Como ya se ha señalado en el marco introductorio, aquí se recogen aquellos activos existentes actualmente destinados a la atención de personas migrantes que respondan a determinados perfiles. Son recursos que se presentan como complementarios a los anteriores, y que parten de la especificidad de los perfiles a los que dan atención, siendo para su uso exclusivo.

## 5.1. Activos para mujeres migrantes

Un activo relevante es el **piso de acogida para mujeres migrantes solas o con menores a cargo** en Tudela, dependiente de la Dirección General de Políticas Migratorias (Departamento de Políticas Migratorias y Justicia) y gestionado por Cruz Roja.

Además, el **Programa Acompaña**, gestionado por Cruz Roja en colaboración con la Dirección General de Políticas Migratorias (Departamento de Políticas Migratorias y Justicia), ofrece acompañamiento a mujeres solas con menores a cargo y que son usuarias de viviendas de emergencia social del Ayuntamiento de Pamplona.



Por otra parte, la Asociación Itxaropen Gune/ Lugar de Esperanza ofrece intervención integral a mujeres migrantes en alto riesgo de exclusión social y en ámbitos de prostitución y trata.

- A través del **programa AGAR**, un programa de acompañamiento social intensivo que tiene por finalidad ayudarles en su proceso de integración social y laboral, se ofrecen servicios de presencia y acercamiento a los lugares donde se ejerce la prostitución en la calle, clubes y pisos; acompañamiento en itinerarios; talleres formativos prelaborales (castellano, informática, geriatría, cocina española, empoderamiento e igualdad, supervisión y salud, zumba) y acompañamiento psicológico.
- La asociación gestiona además cuatro pisos de acogida para mujeres migrantes que están en situación de exclusión social y quieren abandonar el ejercicio de la prostitución. Los pisos están conveniados con INAI (Instituto Navarro para la Igualdad- Nafarroako Berdintasunerako Institutua<sup>80</sup>), otros son propios de la entidad.
- La organización cuenta con un programa de voluntariado para apoyar a las mujeres migrantes participantes de los programas.

Desde Acción contra la trata se atiende a mujeres de origen migrante supervivientes de violencia de género a través de acompañamiento grupal mediante proyectos que utilizan el arte como herramienta de acción social y del acompañamiento individual. El acceso a la entidad es a través de derivaciones de otras entidades o directamente con la entidad.

Entre las asociaciones, destaca también Flor de África, que trabaja por el empoderamiento y la participación de las mujeres africanas en la sociedad navarra. Su finalidad es acabar con los estereotipos que a menudo se vierten sobre las mujeres migrantes y construir una comunidad y una red de apoyo de mujeres de distintas procedencias del continente africano.

Por último, destaca la presencia de redes e iniciativas locales dirigidas a mujeres migrantes, que tienen por finalidad ofrecer un apoyo integral a las mismas.

<sup>80</sup> El Instituto Navarro para la Igualdad - Nafarroako Berdintasunerako Institutua, es un organismo autónomo del Gobierno de Navarra de carácter transversal que trabaja para que las políticas de igualdad de género formen parte de todas las políticas públicas. La actividad del INAI se centra en tres ámbitos de actuación: 1. La coordinación y gestión de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra. 2. La coordinación y gestión de las medidas de actuación integral frente a la violencia contra las mujeres o violencia de género. 3. La coordinación y gestión de las políticas de igualdad social de las personas LGTBI+.



## 5.2. Activos para infancia y juventud

### 5.2.1. Menores migrantes sin referentes familiares en Navarra.

El marco operativo de la atención a menores de edad migrantes se establece a través del Protocolo de Coordinación Operativa Para La Acogida de Menores Migrantes No Acompañados del Gobierno de Navarra.

El centro de referencia para la atención inmediata y primera acogida de menores migrantes sin referentes familiares (esto es, menores que no cuentan con personas adultas que puedan hacerse cargo de su guarda y tutela) es el **Centro de Observación y Acogida (COA) para menores migrantes**, centro dependiente del Departamento de Derechos Sociales. Se trata de un servicio de atención inmediata, de carácter provisional, con funciones de protección, valoración y diagnóstico, que ofrece a los y las menores un entorno residencial seguro y protector desde donde se les procura la adecuada cobertura de sus necesidades físicas, sanitarias, psicoemocionales y educativas.

En base a la valoración realizada en el COA, las personas menores podrán ser derivadas a los servicios del **Área de atención a menores** establecidos en la cartera de Servicios Sociales del Gobierno de Navarra, los cuales son activos generalistas.

### 5.2.2. Jóvenes migrantes de 18 a 23 años sin apoyo familiar en Navarra: Programa Kideak

El **programa Kideak**<sup>81</sup>, dependiente de la Dirección General de Políticas Migratorias (Departamento de Políticas Migratorias y Justicia), es un programa experimental para la atención integral de jóvenes migrantes sin apoyo familiar en Navarra. El objetivo es favorecer la vida autónoma en el entorno. Se ofrece apoyo psicológico, socio educativo, formativo y laboral, acompañamiento social, y en algunos casos alojamiento de corta o media estancia a aquellos/as jóvenes que lo precisen. Dicho programa está dirigido a jóvenes de entre 18 y 23 años en situación de vulnerabilidad social, institucional y/o legal. Se trata de jóvenes que acceden al sistema de protección como menores, pero que, durante el transcurso de la intervención, se comprueba que eran mayores de edad en el momento de su entrada al sistema. También se incluye a quienes cumplen la mayoría de edad sin que haya dado tiempo a finalizar los procesos de tramitación de la tutela por parte de la Administración. Asimismo, podrán acogerse aquellos/as jóvenes de esas edades que, por diferentes motivos, no hayan llegado al sistema de protección de menores de la Comunidad Foral.

81 ORDEN FORAL 1/2021, de 15 de enero, del Consejero de Políticas Migratorias y Justicia, por la que se aprueba la implantación del programa experimental Kideak de atención integral a jóvenes migrantes sin apoyo familiar en Navarra.



### 5.2.3. Oficina de acogida, acompañamiento socioeducativo y formación

Otra entidad destacada en el ámbito de infancia y juventud migrante es "Ahlan Bek" Lantxotegi. Desde la [Oficina de acogida, acompañamiento socioeducativo y formación "Ahlan Bek" Lantxotegi](#), se desarrolla intervención con jóvenes migrantes de entre 14 y 30 años. Se accede al recurso a través de diferentes vías: de manera directa presentándose en la oficina, mediante derivación de servicios sociales, derivación de entidades que trabajan con población migrante, o derivación desde recursos residenciales, como es el caso de las personas menores de edad.

Se ofrecen, desde esta oficina, servicios complementarios, bajo un enfoque individual, grupal y comunitario.

- Por un lado, un servicio de alfabetización, donde se ofrecen clases de castellano, se trabaja la alfabetización digital, mediante el uso de ordenadores y aplicaciones informáticas y se fomentan los hábitos saludables, desarrollando actividades de deporte y ocio con el alumnado.
- Por otro lado, se realiza un acompañamiento y una orientación a las personas que participan en el programa de alfabetización, para ayudarles a avanzar en su proceso de inclusión, realizando acompañamientos o derivaciones a otros recursos, en ámbitos como la alimentación, vivienda o trámites administrativos.
- Además, se trabaja el ámbito comunitario, desarrollando proyectos de participación con otras entidades del entorno.

### 5.3. Activos para familias en proceso de reagrupación familiar

El SEI desarrolla el **Programa de acompañamiento a familias transnacionales en procesos de reagrupación familiar de menores SERFAM (Servicio de Apoyo a la Reagrupación Familiar)**, servicio de la Dirección General de Políticas Migratorias (Departamento de Políticas Migratorias y Justicia), que ofrece acompañamiento a familias transnacionales en situación regular y con autorización de residencia y trabajo que desean iniciar el proceso de reagrupación familiar en Navarra, antes de que se produzca la reagrupación familiar y una vez producida.

Para ello, a través del SERFAM se pone el foco en el trabajo de la revinculación, reparación y reestructuración familiar, además de trabajar con las redes del Programa de acogida de las diferentes



zonas, para detectar las necesidades que hay en los territorios al respecto y formar a sus profesionales, así como realizar asesoramiento y establecer un protocolo para la derivación al servicio.

La [Asociación SEI](#) (Servicio Educativo Intercultural), que realiza su intervención en Pamplona y Comarca, ofrece también el **Servicio Especializado en acompañamiento de procesos de duelo migratorio y reagrupación familiar**, a través del cual atiende a menores recién migrados a nuestra comunidad y a sus familias desde un abordaje integral a través de itinerarios sociales, dando información y orientación general, ofreciendo espacios de educación no formal e informal, de ocio, cultural y deporte... Se puede acceder al servicio directamente o por derivación de otra entidad o colectivo. A través de una entrevista inicial, se hace valoración del caso y se plantea intervención.

## 5.4. Activos para personas migrantes en situación o riesgo de exclusión social

El **Programa Estatal de Atención Humanitaria**, dependiente de la Dirección General Inclusión y Atención Humanitaria, Secretaría de Estado de Migraciones (Ministerio Inclusión Seguridad Social Migraciones), se implementa en Navarra a través de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) y Cruz Roja Española.

Dicho programa está dirigido a atender el estado de necesidad de las personas migrantes en situación de especial vulnerabilidad debido al deterioro físico y a la carencia de apoyos sociales, familiares y medios económicos. *“Se trata de personas que llegan a las costas españolas o forman parte de asentamientos que comporten graves riesgos sociales y sanitarios y precisen de programas de actuación inmediata para su subsanación.”<sup>82</sup>*

Su duración es de 3 meses y se da atención a las necesidades básicas de alojamiento y manutención. Las personas son trasladadas desde los CETI, CIE, costas, asentamientos u otros recursos de alojamiento, hasta los dispositivos de acogida. A través del programa también se pretende dar respuesta a situaciones de emergencia en momentos del aumento de llegadas a la frontera terrestre o marítima del estado. Cabe destacar que la gestión de entradas en el programa también es competencia estatal.

Por otra parte, como recurso público se encuentra el **Piso de acogida para hombres jóvenes migrantes en especial vulnerabilidad**, ubicado en Pamplona y gestionado por la Cruz Roja en colaboración con la Dirección General de Políticas Migratorias (Departamento de Políticas Migratorias y Justicia).

<sup>82</sup> Portal de Migración del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.



## 5.5. Activos para personas solicitantes o beneficiarias de Protección Internacional

Actualmente, el **Programa Social de Acogida e Integración para personas solicitantes o beneficiarias de Protección Internacional** es una competencia estatal, dependiente del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. Por otra parte, el procedimiento legal depende en última instancia del Ministerio de Interior.

No obstante, el Gobierno Central en la primavera del 2020 anunció la futura descentralización de dicho programa, por lo que se prevé que próximamente el programa pase a ser gestionado por la Comunidad Foral, concretamente por el servicio KARIBU de la Dirección General de Políticas Migratorias (Departamento de Políticas Migratorias y Justicia).

En este contexto, la DGPM viene trabajando junto a las actuales entidades gestoras del programa estatal y otros agentes sociales relevantes en el establecimiento de diferentes mecanismos a través del [Protocolo Integral de Acogida a Personas Refugiadas y Solicitantes de Asilo en Navarra](#), para adecuar las respuestas a las necesidades y la realidad cambiante de las personas a las que se dirige.

El Protocolo surge en el 2018 a través de un grupo de trabajo para compartir información y propuestas de mejora de los procesos de acogida a personas refugiadas.

Participaron la actual Dirección de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra - entonces llamada Dirección General de Inclusión y Protección Social - entidades acreditadas para gestionar el programa de solicitantes de PI (CR, CEAR), Plataforma Iruña Ciudad de Acogida, Federación Navarra de Municipios y Concejos (FNMC), Ayuntamientos con presencia de personas refugiadas, representantes de entidades vinculadas con el tema, así como una persona refugiada.

El protocolo es una guía para personal técnico que trabaja en la acogida y la inclusión de personas refugiadas, además de unificar procedimientos, marcar hoja de ruta de las acciones a desarrollar entre los diferentes actores implicados, y coordinar las acciones que desde diferentes ámbitos puedan llevarse a cabo.

Se recogen las acciones a desarrollar en cuatro ámbitos específicos como son la sanidad, la educación, la formación, y el empleo y el acceso a la vivienda, y tres acciones de carácter transversal: la evaluación, las acciones de sensibilización y la formación a profesionales del sistema de acogida.

A continuación, se presenta el **Programa Social de Acogida e Integración para personas solicitantes o beneficiarias de Protección Internacional**, cuya dependencia, como ya se ha señalado anteriormente, es estatal.



Para ingresar en el programa de acogida, es necesario formalizar solicitud a través de las entidades que están encargadas de gestionar la primera acogida a nivel estatal. En el caso de la Comunidad Foral de Navarra es la entidad Cruz Roja. En esta fase de evaluación/derivación o primera acogida, la entidad referente (Cruz Roja), detecta la situación y primera evaluación de las necesidades y comunica al Ministerio dicha situación. También se gestiona el acceso al sistema sanitario y al sistema educativo si la permanencia en esta fase se prolonga más allá de los 30 días, y se deriva a un recurso de alojamiento provisional.

Cabe destacar que le corresponde al Ministerio decidir la aceptación o denegación en el programa y designar un dispositivo de acogida.

Tras esta primera fase de máxima duración de 1 mes, se inicia el programa, con una duración de entre 18 a 24 meses en función de la situación de vulnerabilidad de las personas beneficiarias.

Las entidades gestoras del programa en Navarra son Cruz Roja y CEAR.

El programa se estructura en tres fases: **acogida**, **integración** y **autonomía**, y se interviene fundamentalmente a través de itinerarios sociales atendiendo al perfil de cada unidad familiar.

La finalidad de la primera fase es ofrecer prestaciones básicas (alojamiento y manutención) a las personas destinatarias del sistema y ayudarlas en la adquisición de habilidades necesarias para iniciar una vida independiente a la salida del recurso de acogida. La duración máxima de dicha fase es de 6 meses. Según se establece en la Ley de Asilo<sup>83</sup>, el plazo máximo para que la solicitud de protección internacional de la persona destinataria esté resuelta es también de 6 meses.

La segunda fase se inicia cuando las personas finalizan su estancia en el dispositivo de Acogida y requieren seguir recibiendo apoyo. En esta fase se continúa asegurando a las personas destinatarias la cobertura de sus necesidades básicas, poniendo a su disposición determinados servicios y prestaciones económicas.

El programa contempla las siguientes actuaciones para ofrecer una intervención social integral:

- Servicio de asistencia legal y jurídica para la solicitud de protección internacional a través de la oficina de extranjería.
- Servicio de traducción e interpretación
- Recursos residenciales para la primera fase de acogida

<sup>83</sup> Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.



- Apoyo para el acceso a los derechos y prestaciones básicas: gestión del Certificado Médico, gestión de la realización de pruebas médicas y gestión de la Tarjeta Sanitaria, gestión del empadronamiento, gestión de la escolarización de menores
- Información de recursos y servicios
- Atención psicosocial
- Acciones para el conocimiento del entorno,
- Servicio de atención psicológica,
- Aprendizaje del idioma para personas adultas
- Itinerario formativo y laboral
- Apoyo y acompañamiento en búsqueda de vivienda
- Gestión de prestaciones económicas que complementan los itinerarios sociales.

Por último, es de especial relevancia, dado el impacto que tiene en las personas que siguen esperando que se resuelva su solicitud de asilo destacar los próximos cambios en el sistema de acogida, comunicados en marzo de 2021:

*A partir del 1 de abril de 2021, las personas atendidas en el Sistema de Acogida para solicitantes y beneficiarios de protección internacional, sólo podrán ser derivadas a la segunda fase del Sistema (Fase de preparación para la autonomía), si se les ha concedido la protección internacional. El resto de destinatarios realizará su itinerario completo en 1a fase. Todo ello según las disponibilidades presupuestarias.<sup>84</sup>*

Por otro lado, desde el Servicio Karibu de Acogida y Acompañamiento a personas migrantes (Departamento de Políticas Migratorias y Justicia), se está impulsando un **Programa Piloto de Patrocinio Comunitario SOMOS**, como modelo de acogida comunitaria a personas refugiadas. Dicho programa tiene como objetivo poner a prueba y pilotar un modelo de acogida comunitaria, complementario pero coordinado con el Programa estatal de Acogida e Integración a Solicitantes y Beneficiarios de Protección Internacional. Esta fórmula de Patrocinio Comunitario se inspira en el modelo canadiense y comienza en abril de este año, con la llegada de 2 familias que vienen de Turquía. Está previsto que en el mes de junio llegue otra familia del Líbano.

<sup>84</sup> Instrucción de la Secretaría de Estado de Migraciones 1/2021 por la que se modifica el Manual de Gestión (versión 4.1) del Sistema de Acogida de Protección Internacional y el Procedimiento de gestión del itinerario de Protección Internacional aprobados por la instrucción DGI/AH 2020/05/15, en relación con los requisitos para el acceso a la segunda fase del sistema de acogida de solicitantes y beneficiarios de protección internacional.



El Proyecto de Patrocinio Comunitario está dirigido a personas beneficiarias de protección internacional, que hayan sido trasladadas a España en el marco de programas de reasentamiento de refugiados y refugiadas u otras iniciativas encaminadas a la apertura de vías legales de acceso a la protección para este colectivo de personas, a propuesta de la Secretaría de Estado de Migraciones, cuya acogida se desarrolla en la población de Tudela.

La iniciativa y la responsabilidad se asume de forma conjunta por los diversos agentes de la comunidad:

- Las **personas refugiadas**.
- El Centro Padre Lasa (Fundación Civil San Francisco Javier). Es la entidad responsable de promover la experiencia piloto. Su función es impulsar, dentro de su propia red de participación, los Grupos Locales de Patrocinio Comunitario, ofreciéndoles cobertura y respaldo, así como garantizar la acogida e integración de las personas beneficiarias de Protección Internacional proporcionando apoyo social, material, financiero y psicológico a las personas recién llegadas durante su proceso de inclusión social.
- La ciudadanía, que se organiza mediante los **Grupos Locales de Patrocinio Comunitario** a través del trabajo en red y la intervención comunitaria. Mantienen la relación directa con las personas refugiadas que han sido acogidas y participa en la labor de acompañamiento a las personas refugiadas en su proceso de inclusión social. Siendo así, la comunidad tiene un papel fundamental y el acompañamiento es la metodología de intervención que prevalece.
- ACNUR, quien promueve esta experiencia piloto y ofrece su apoyo institucional en el desarrollo de este proyecto piloto.
- Ayuntamiento de Tudela. Son los anfitriones de la experiencia piloto. Se promoverá la colaboración e implicación técnica y política de los municipios para que el Grupo Local de Patrocinio Comunitario (voluntariado), en coordinación con el Centro Padre Lasa, pueda desarrollar dicho Proyecto.



## 6. MECANISMOS DE COORDINACIÓN



Se trata de aquellos activos que promueven espacios de diálogo, coordinación y trabajo en red entre los agentes implicados en la acogida, facilitando la adopción de propuestas compartidas, mejor adaptadas al contexto y con una mayor predisposición de ser asumidas, al ser parte constituyente de las mismas.

El principal mecanismo de coordinación son las reuniones que se establecen entre los agentes implicados en la acogida. Se trata de reuniones tanto bilaterales como grupales.

Se detectan mecanismos para coordinar la atención a perfiles específicos de población. Dichos mecanismos se desarrollan a través de Protocolos:

- Tal y como se ha expresado anteriormente, el [Protocolo Integral de Acogida a Personas Refugiadas y Solicitantes de Asilo en Navarra](#) supone una herramienta para unificar procedimientos, marcar la hoja de ruta de las acciones a desarrollar entre los diferentes actores implicados, y coordinar las acciones que desde diferentes ámbitos puedan llevarse a cabo.

Este protocolo establece dos mecanismos de seguimiento y coordinación con los participantes en el diseño del mismo:

- o Reuniones de seguimiento del programa: Gobierno de Navarra y Entidades Gestoras.
  - o Sesiones de trabajo y mejora del programa: Gobierno de Navarra, Entidades acreditadas, iniciativas ciudadanas y personas refugiadas.
- El [Protocolo de Coordinación Operativa Para La Acogida de Menores Migrantes No Acompañados del Gobierno de Navarra \(2019\)](#).

Por otra parte, existen una serie de redes de coordinación para la puesta en marcha de iniciativas de denuncia y sensibilización promovidas por entidades y/o ciudadanía: ZASKA, el programa de Escuelas Solidarias (dependiente de la CONGDN), Iruña Ciudad de Acogida, Lizarra Ciudad de Acogida, Coordinadora Antirracista de Navarra... dichas redes se detallan en el siguiente apartado.



# 7. ACTIVOS DE SENSIBILIZACIÓN Y DENUNCIA



### 7.1. Activos de sensibilización

### 7.2. Activos de denuncia

En este apartado, se da cuenta de los activos de sensibilización, incluyendo aquellos espacios formativos e informativos en torno a los procesos migratorios, la intervención social para la promoción de procesos de acogida, la diversidad cultural, la promoción de la convivencia intercultural y la lucha contra el racismo, así como aquellas iniciativas vinculadas con la denuncia social.

Por otra parte, se detallan los activos de denuncia, entendiendo por estos aquellos mecanismos existentes para denunciar casos de discriminación en sus diferentes formas: discriminación en el acceso a prestaciones y servicios privados y públicos, discriminación laboral, conflictos y agresiones racistas, discursos de odio...

## 7.1. Activos de sensibilización

El objetivo de los activos para la sensibilización es impactar positivamente en los procesos de acogida, la convivencia intercultural y la promoción de los Derechos Humanos de las personas migrantes a través de la apertura de espacios de formación, información, análisis y reflexión en torno a los procesos migratorios, la intervención social, la diversidad cultural, los procesos de acogida y la promoción de la convivencia. Los destinatarios pueden ser personal técnico de diversos ámbitos, ciudadanía (con un claro enfoque en el ámbito educativo a través tanto de la educación formal como de la educación no formal).

Para empezar, destacamos la labor de la Dirección General de Políticas Migratorias y la Dirección General de Paz, Convivencia y Derechos Humanos del Gobierno de Navarra, quienes promueven periódicamente campañas de sensibilización ciudadana.

Entre sus líneas de trabajo, la Dirección General de Políticas Migratorias (Departamento de Políticas Migratorias y Justicia) mediante un acuerdo con ZASKA (Red Antirumores de Navarra), ofrece sesiones formativas (de 4 a 8 horas) en torno a los rumores racistas a personal de la Administración Pública. El objetivo es facilitar las herramientas necesarias para prevenir el racismo, la xenofobia y la estigmatización de las personas de diversos orígenes.

Señalar también el trabajo que se está haciendo desde la Universidad Pública de Navarra (UPNA) desde su rol de formación e investigación en el ámbito social. Destacar la asignatura transversal



“Multiculturalidad y convivencia”, que se impartirá a partir de octubre de 2021. A través de esta y otra oferta formativa, el alumnado de cualquier grado podrá formarse en competencias sociales que tienen como misión aplicar este enfoque al desarrollo profesional de cualquier disciplina.

Además, se han abierto múltiples líneas de trabajo de entidades sociales para la sensibilización y la movilización social en torno a las temáticas a las que nos referimos anteriormente a través de la Educación para la Transformación Social, acciones interculturales, acciones de calle, actividades formativas, actividades culturales...

También destaca la labor de la Coordinadora de ONGS de Navarra (CONGDN) a través del **programa de Escuelas Solidarias**, que aborda las migraciones, entre otros temas, de una manera integral. Dicho programa de educación para la transformación social (EpTS) en la educación formal preuniversitaria, se oferta a los Centros Educativos de Navarra a través de una propuesta de formación, coordinación y asesoramiento para la puesta en práctica de la EpD. El proyecto Escuelas Solidarias persigue la incorporación de la EpTS de un modo transversal en el currículum y en el proyecto educativo del centro de manera procesual, además de la creación de una red de escuelas solidarias que interactúen entre sí y con su entorno.

Asimismo, también existen una serie de redes compuestas por entidades y ciudadanía destinadas a promover acciones de sensibilización y denuncia social:

- **ZASKA:** Red conformada por ciudadanía y entidades sociales o servicios de diversidad cultural que tiene la finalidad de derrocar los estereotipos y rumores xenófobos y racistas y promover la Estrategia Antirumores en Navarra. Actualmente no cuenta con personal liberado para el desarrollo de las acciones. Entre sus objetivos se encuentran:
  - Detectar y analizar los discursos, prejuicios y rumores más extendidos en la sociedad navarra en general, atendiendo también a las particularidades de los diferentes municipios y territorios.
  - Generar discursos alternativos apuntando a las causas reales de la problemática evitando así nuevos prejuicios, estereotipos y rumores.
  - Contribuir, por medio de una reflexión social, a la sensibilización de la ciudadanía y las instituciones sobre la necesidad de sustituir las dinámicas de discriminación y exclusión por dinámicas de convivencia.
  - Empoderar e implicar a la ciudadanía mediante formaciones y otras acciones que permitan aplicar la estrategia AntiRumores en su día a día como forma de crear puentes que faciliten la convivencia en la sociedad.



- Lograr impacto social e incidencia política a través de los medios de comunicación, las redes sociales y otras acciones, campañas de difusión, materiales, espacios de conocimiento intercultural etc.
- **Iruña Ciudad de acogida (ICA)**, tal y como se apuntó en el apartado de redes de apoyo, se trata de una plataforma ciudadana apoyada por entidades sociales que reúne a diversos colectivos que habitualmente abordan temas migratorios. Dicha plataforma se reúne regularmente y organiza acciones de denuncia e incidencia. Ofrece, además, como se señalaba en el apartado de “Activos para la información y orientación general”, el **PIM (Punto de Información para personas Migradas)**.
- **Lizarra Ciudad de Acogida**, iniciativa ciudadana de Estella-Lizarra que además del objetivo de crear una red solidaria para la acogida de las personas solicitantes de asilo, desarrollan actividades de sensibilización.

## 7.2. Activos de denuncia

Como se ha señalado anteriormente, se hace referencia a mecanismos para la denuncia de casos de discriminación en sus múltiples formas. En este sentido, se encuentran los siguientes activos:

- **Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica (SAVDRE).**

Es un servicio estatal dependiente del **Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica** (órgano colegiado adscrito, actualmente, al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad). Se ejecuta en red con 8 entidades sociales: Cruz Roja, ACCEM, Fundación Cepaim, Fundación Secretariado Gitano, Movimiento contra la Intolerancia, Red Acoge, Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad, y Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). En cada comunidad autónoma una entidad es la responsable. En el caso de Navarra, el servicio está conformado por Fundación Secretariado Gitano (responsable territorial del servicio), CEAR y Cruz Roja. El servicio ofrece atención y orientación presencial o telefónica, así como intervención según el caso de discriminación (mediación, denuncia...) a personas que denuncian situaciones de discriminación racial o étnica, al mismo tiempo que se vale de una herramienta de registro de los casos que permite unificar y analizar la información en torno a los casos por parte de las entidades que hacen parte del servicio.

- **Oficina de Denuncia Atención y Sensibilización contra el Racismo y la Xenofobia (ODAS)**

La ODAS es un proyecto de SOS Racismo, subvencionado vía convenio por la Dirección General de Políticas Migratorias (Departamento de Políticas Migratorias y Justicia). Dicha oficina, presta atención integral y asesoramiento a las personas que hayan sido víctimas de situaciones xenófobas y racistas así como trabaja en la línea de prevención y erradicación de actitudes



racistas y xenófobas a través de acciones de sensibilización dirigidas prioritariamente a las generaciones más jóvenes.

La Oficina ODAS ofrece atención presencial, en Pamplona y en Tudela, y cuenta también con un sistema de información por teléfono o por correo electrónico. Para los casos de urgencia, se establece la atención telefónica a través de un número de teléfono móvil.

El objetivo es que, por cualquiera de esas vías, se den herramientas para que todas las personas puedan ejercer sus derechos en un plano de igualdad sin discriminaciones racistas y xenófobas, atendiendo y denunciando situaciones de este tipo, y proporcionando información, asesoramiento, derivación y acompañamiento a las personas que recurren a sus servicios.

Pueden denunciar situaciones de discriminación racista o xenófoba tanto personas que hayan sido víctimas como quienes las hayan presenciado. Las denuncias que se registren conllevarán la activación de protocolos de atención, mediación o derivación a las instancias administrativas competentes por razón de la materia. Además, se realiza un registro de las denuncias que es la base para un informe anual sobre el racismo en Navarra, el último informe realizado es el [Informe Anual sobre el Racismo en Navarra 2020](#).

En dicho informe se da cuenta de 62 actuaciones que se corresponden con 104 casos de discriminación y se recogen los principales relatos de los casos de discriminación atendidos en la oficina o detectados a través del trabajo en red con otros colectivos, fruto de líneas de trabajo y detección de irregularidades planteadas desde SOS Racismo. Según se relata en la presentación de dicho informe “A través de estos relatos, queremos dar visibilidad a diferentes expresiones del Racismo Estructural que siguen reproduciéndose de manera sistemática en todos los ámbitos del sistema, y siguen condicionando las vidas de las personas migradas y/o racializadas, que siguen siendo relegadas a los márgenes sociales, políticos y culturales. (...) A través de este Informe, pretendemos poner de manifiesto las diversas irregularidades detectadas en ámbitos como la Protección Social, la Vivienda, la Sanidad, el Empleo y las derivadas de la aplicación de la Ley de Extranjería y el control de movilidad. El Informe concluye con propuestas y recomendaciones, porque sabemos que desmontar el Racismo, supone denunciar la supremacía y el modelo económico y social impuesto que perpetúa las desigualdades estructurales. (...) Resulta pues esencial cuestionar y destruir los factores estructurales que mantienen la desigualdad. No podemos aspirar a una convivencia en igualdad de condiciones y desde la tolerancia cuando no existe una igualdad de derechos efectiva.”

- Además, se está comenzando a articular la **Coordinadora Antirracista de Navarra**.

Se trata de un grupo de entidades que se viene reuniendo desde hace meses de manera informal, para la coordinación de iniciativas de denuncia social en torno al racismo y la discriminación.



# 8. SUBVENCIONES A ENTIDADES DE PERSONAS MIGRANTES O REFUGIADAS O A ENTIDADES QUE TRABAJAN CON ESTOS COLECTIVOS



Desde la Dirección General de Políticas Migratorias (Departamento de Políticas Migratorias y Justicia) se realiza una convocatoria anual de subvenciones para proyectos de acogida y acompañamiento a las personas migrantes con especial atención a las más vulnerables.

Dichos proyectos deben ser llevados a cabo por entidades jurídicas legalmente constituidas que carezcan de fines de lucro que tengan como fin expreso la intervención social en el ámbito relacionado con la modalidad para la que se solicite el proyecto.

Las intervenciones podrán ser de dos tipos o modalidades:

- Convocatoria de subvenciones a entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro para proyectos de acogida y acompañamiento a personas migrantes y refugiadas. Servicio Karibu de Acogida y Acompañamiento a Personas Migrantes del Gobierno de Navarra.
  - Modalidad A: Procesos de mejora de la acogida tales como información y derivación, apoyo jurídico, apoyo psicológico, aprendizaje del castellano y euskera, refuerzo escolar, actividades de integración deportivas y de ocio y tiempo libre; así como procesos de acompañamiento, empoderamiento y mediación intercultural.
  - Modalidad B: Refuerzo del Programa de Acogida e integración de personas solicitantes de protección internacional desarrollado por entidades acreditadas en Navarra para la gestión del citado programa.
- Convocatoria de subvenciones a entidades de iniciativa social sin ánimo de lucro para proyectos de actuaciones humanitarias en el ámbito del refugio y las migraciones para el año 2021. Servicio Karibu de Acogida y Acompañamiento a Personas Migrantes del Gobierno de Navarra.

Gobierno de Navarra  Nafarroako Gobernua

