

LA POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL EN CUESTIONAMIENTO: LA EQUIPARACIÓN DE LOS GRUPOS DE NECESIDAD A SITUACIONES DE EXTREMA VULNERABILIDAD, LA POBLACION INMIGRANTE.

M^a Virtudes Pérez Ropero
Universidad de Granada
virtupr@correo.ugr.es

Datos biográficos

Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración en la UGR. DEA en Estudios Políticos Mediterráneos. Diplomada en Trabajo Social. Experta en intervención con población inmigrante y Máster en Derecho de extranjería. Funcionaria de Carrera de la Junta de Andalucía, Ayuntamiento de Granada y Diputación de Granada donde en la actualidad presta servicios en el Área de Medio Ambiente, Economía, Familia y Bienestar Social. Realiza la tesis doctoral sobre liderazgo política e inmigración en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UGR.

Palabras clave: Política Social, Política Migratoria, Servicios Sociales, Formación para el empleo, Liderazgo social, Liderazgo político

Resumen

Las políticas públicas de carácter social, dirigidas a sectores de población en situación de vulnerabilidad y a poblaciones concretas como la población inmigrante se están adaptando a una implementación de las medidas negociadas y de carácter progresivamente más interdisciplinar y con un fuerte componente de interoperacionalidad.

De una época de aumento de población inmigrante de origen extranjero se ha pasado a una situación de carencia de recursos para los que aún se quedan en el país de acogida y se está empezando a equiparar y homogeneizar las necesidades con la ciudadanía en general, y ello ha sido cambiante desde el inicio de la grave crisis económica experimentada por España desde finales de 2007. Principal causa un aumento espectacular de los niveles de desempleo, con fuertes ajustes presupuestarios y un incesante recorte de prestaciones sociales (como es el caso de los servicios sociales) y adquisitivo de la población en general. Por ello, se ha comenzado a cuestionar no solo la llegada de nuevos inmigrantes, sino que se está limitando y cuestionando el acceso a los recursos de los ya residentes y se está analizando estrictamente el impacto que su presencia puede tener sobre el Estado de bienestar y un futuro aceptable para todos y todas que por otra parte, se está equiparando en situación de necesidad a la población española.

LA POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL EN CUESTIONAMIENTO: LA EQUIPARACIÓN DE LOS GRUPOS DE NECESIDAD A SITUACIONES DE EXTREMA VULNERABILIDAD, LA POBLACION INMIGRANTE.

M^a Virtudes Pérez Roper

Introducción

Concebir una sociedad abierta a nuevas perspectivas de intervención es un elemento clave en el progreso y desarrollo de la Comunidad y la Sociedad nacional e internacional; no se puede olvidar que la acción social se debe ajustar a los nuevos cambios, los cuales promueven la elaboración de políticas sociales más reales y con un fundamento básico la corresponsabilidad civil, por ello desde la política social se ha de avanzar en esa línea, la cual no se puede desarrollar sin un apoyo efectivo de toda la red de Servicios Sociales, que es en definitiva desde donde la ciudadanía encuentra respuesta a sus necesidades y problemas sociales.

Ante la complejidad del tema se están tomando medidas políticas y ya se llevan años decidiendo como elaborar una propuesta de trabajo conjunta con el diseño de programas, proyectos y actuaciones que abarquen una nueva concepción de política pública, de ahí, la inquietud por intervenir con la población inmigrante; el primer paso sería iniciar un proceso de investigación y documentación sobre el fenómeno migratorio que sustentase y fuese base para el diseño de una adecuada política social con carácter integral y dirigida a éste sector como grupo vulnerable de intervención social. El segundo paso sería la búsqueda de financiación, a través del apoyo financiero y presupuestario de las diferentes

administraciones públicas que trabajan directa o indirectamente con la población inmigrante y todo ello enmarcado en el diseño de una adecuada Programación de Servicios Sociales Comunitarios y de la política pública social. Aunque de forma transversal la actuación con este sector es desde todas las políticas y dirigida no solo a los grupos que pretenden acceder a España sino también de la población inmigrante de origen extranjero que ya está en el territorio, implicando actuaciones no solo con la población originaria sino con los inmigrantes de segunda y tercera generación.

Política pública ante la vulnerabilidad de la población inmigrante que accede al país.

Uno de los efectos que provoca en la población inmigrante su mayor vulnerabilidad es la incursión en ambientes delictivos y la búsqueda desesperada de mantenerse en el país aunque sea de forma no documentada. Por ello, una de las preocupaciones de la política pública migratoria es el control de fronteras y de limitación de acceso al país por puesto no habilitados, de ahí que se haya incrementado la atención en los últimos años en este sentido a través de uno de los instrumentos dedicados a tal efecto el *SIVE o Sistema Integrado de Vigilancia Exterior*. El objetivo del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE), es mejorar la vigilancia de la frontera sur española que es la que mayor riesgo de acceso irregular tiene hasta el momento. Este sistema operativo permite dar respuesta a dos de los principales retos a los que se enfrenta el país en la actualidad: la lucha contra el narcotráfico y contra la inmigración irregular. Tras la supresión de las fronteras interiores en la Unión Europea, el SIVE es un desafío no sólo para España, sino también para la seguridad europea, dada la condición estratégica y de frontera sur del continente.

El Sistema ha incorporado nuevas tecnologías a las labores de vigilancia que diariamente desempeña la Guardia Civil en la frontera sur. Estas nuevas tecnologías permiten hacer un uso más eficiente de los recursos humanos que la institución dedica a estos fines. Así el SIVE es un sistema operativo que, sobre un soporte técnico, aporta la información obtenida en tiempo real a un Centro de Control que imparte las órdenes necesarias para la interceptación de cualquier elemento que se aproxime al territorio nacional desde el mar, las zonas de mayor incidencia de los tráfico ilícitos, son el litoral andaluz desde Ayamonte al Cabo de Gata, las islas canarias de Fuerteventura y Lanzarote y las ciudades de Ceuta y

Melilla. Uno de los principales cometidos del Sistema es el aspecto humanitario, ya que el SIVE permite detectar las embarcaciones, lo que facilita la identificación y el rápido auxilio de la población inmigrante que accede por estos medios, por otra parte tiene un cometido también de orden público ya que permite disuadir a las mafias de este tipo de tráfico el de seres humanos, y salvarles de su desprotección.

Las principales víctimas son menores y las mujeres, cuya posición de debilidad aumenta el riesgo y la desventaja respecto al resto de población extranjera, siendo quienes en mayor medida acusan una atención urgente por su vulnerabilidad. A pesar de la situación socioeconómica en España lo cierto es que esta población aún sigue con la idea de migrar a la Unión a través de España o bien quedarse en el territorio. Es evidente que se está produciendo un aumento de la presión migratoria en los últimos meses en las costas y el lugar en donde se está incrementando el volumen de población inmigrante según los datos del Ministerio del interior es en la valla fronteriza así lo destacaba el Delegado del Gobierno en Melilla, Abdelmalik El Barkani al ser el lugar utilizado por esta población para acceder de forma irregular a la ciudad, acción que realizan en grupos cada vez más numerosos, de forma organizada y violenta.

El Ministerio del Interior a través de la Guardia Civil cuenta con representación como experto nacional en la Dirección General de *EuropeAid*. La Dirección General de Desarrollo y Cooperación - EuropeAid fue creada el 3 de enero de 2011, como parte de la Comisión Europea. Se formó por la fusión de la Dirección General de Desarrollo y Relaciones con países de África, del Caribe y del Pacífico, con la Oficina de Cooperación EuropeAid. Es responsable de la definición y ejecución de la política de desarrollo.

La oficina de Cooperación EuropeAid es una Dirección General de la Comisión Europea que ofrece ayuda al desarrollo en todo el mundo. EuropeAid es responsable de las políticas europeas de desarrollo y del suministro de ayuda en todo el mundo, ofrece ayuda mediante un conjunto de instrumentos financieros con los que se quiere garantizar la calidad y la eficacia de la ayuda de la UE. Con una posición activa y proactiva en el ámbito del desarrollo, se fomenta la gobernanza y el desarrollo económico y humano y se abordan todos los problemas universales como el hambre y la conservación de los recursos naturales.

La oficina en España lleva a la práctica aquellas estrategias y políticas para la población más vulnerable en los países de África, Caribe y Pacífico y de aquellas relaciones exteriores necesarias para las demás regiones y

países. Su principal misión es poner en funcionamiento las tácticas y estrategias de ayuda exterior que la Comisión Europea emplea con la colaboración de los destinatarios.

Europeaid es la encargada de formular orientaciones estratégicas para la política de desarrollo de la UE sobre la base de la experiencia interna y externa del análisis y la investigación y el desarrollo de una visión de futuro para los programas internacionales y europeos de desarrollo, así como para promover y coordinar la Coherencia de Políticas para el Desarrollo y define el marco político para la cooperación con los países en situación de fragilidad o de crisis y proporcionar apoyo, orientación y herramientas para gestionar de forma eficaz y coherentemente las situaciones de crisis y hacer frente a los países en situación de fragilidad.

Por tanto ambos mecanismos SIVE y EuropeAid son los más importantes medios políticos y estratégicos que utilizan los actuales líderes y gobiernos en Europa y España para ejercer una política pública migratoria de aquellos grupos más vulnerables que pretenden acceder al país.

Política pública ante la vulnerabilidad de la población inmigrante que se encuentra en el país

La política pública que se desarrolla en materia migratoria y va destinada a los grupos más vulnerables de aquellos que ya se encuentran en el territorio está diferenciada según el sector de población de quien se trate así como del nivel de gobierno desde donde se intervenga. Lo que sí está claro es que el grupo de menores tienen los mismos derechos que el resto de menores de nacionalidad española, están amparados no solo por la ley de extranjería sino también por la vigente Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil y un Plan de Infancia y Adolescencia 2013-2016.

El otro grupo más vulnerable en temas migratorios es la mujer inmigrante de origen extranjero que sufre violencia de género, tiene los mismos derechos que la mujer nacional siempre que sea víctima de violencia de género, así se establece en la normativa vigente Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género y en el Plan de Atención y Prevención de la Violencia de Género en población inmigrante para el periodo 2009-2012, que intenta

paliar la situación de desigualdad que sufre la mujer inmigrante de origen extranjero víctima de violencia de género y que tiene una vocación de atención integral.

La *planificación conjunta en las políticas de violencia de género* es según la reforma de las Administraciones Públicas vigente uno de los temas que tiene en proyecto el gobierno. Las competencias relativas a la lucha contra la violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer, los menores y los grupos más vulnerables, se encuentran distribuidas en diferentes niveles de gobierno, (Estatal, autonómico y local) e institucionales públicos y privados, por ello, es imprescindible poder implementar instrumentos y medios o mecanismos que sirvan para la planificación y actuación conjunta entre todos los agentes implicados así como , la puesta en marcha de una red de los recursos y servicios de todas las instituciones que faciliten la atención y la inmediatez ante esta población.

La planificación conjunta en este ámbito pone de manifiesto la necesaria coordinación, dialogo y comunicación entre todos los actores de la arena policía, cívica y social, y esto es lo que puede lograr que se establezca una mejor definición de las funciones y de la metodología de trabajo de los diferentes servicios, secciones, negociados y unidades administrativas así como del resto de recursos tales como planes, programas y proyectos que intervienen en las situaciones de vulnerabilidad y desventaja social de la población inmigrante. En el caso de la intervención con las mujeres es importante tener en cuenta la labor de las Oficinas de Asistencia a las Víctimas así como potenciar todos aquellos instrumentos de coordinación y colaboración entre las administraciones,

Esto es lo que pretende el actual marco de la Estrategia Nacional para la erradicación de la violencia contra las mujeres 2013-2016 como primer paso para después desarrollar el resto de iniciativas en los demás grupos vulnerables. Y para dar una respuesta personalizada a las víctimas de la violencia de género, el gobierno ha consensuado con las Comunidades Autónomas:

- una *propuesta común que abarca la coordinación institucional* , con lo que se intenta también identificar en cada Comunidad Autónoma todas las administraciones e instituciones que intervienen en situaciones de violencia de género
- la *elaboración de un mapa de recursos y servicios* para la atención a las víctimas, con lo que se posibilitará la identificación de duplicidades, necesidades y problemáticas
- la *elaboración de planes de actuación individualizados*
- el *establecimiento de sistemas de información compartidos*, utilizando para ello las TIC
- y el avance hacia la *administración única a nivel autonómico*.

La Comisión de reforma de las Administraciones Publicas ha propuesto que esta labor de coordinación sea asumida por parte de la Comisión Interministerial de Igualdad de los asuntos de Violencia de Género al objeto de aprovechar las estructuras existentes y lograr una mejor coordinación de los distintos Departamentos Ministeriales, en la actualidad en proceso de resolución.

Principales grupos vulnerables: menores no acompañados, víctimas de violencia de género y de trata de seres humanos.

Los Menores no acompañados

Uno de los sectores más vulnerables en el proceso migratorio son *los menores no acompañados*. Cuando se habla de menor no acompañado se está haciendo referencia al menor inmigrante de origen extranjero cuya edad por lo menos aparentemente suele ser inferior a los dieciocho años (edad de mayoría legal en España y en la Unión Europea), menores que suelen llegar a territorio español sin venir acompañados de un adulto, tutor o progenitor responsable. En la mayor parte de los casos por ser menores de edad el principal riesgo para los poderes públicos es su desprotección.

Serán los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad quien en la mayoría de los casos detectan la existencia de a un menor no acompañado, cuando la edad no pueda ser establecida con seguridad por razón de su documentación o de su apariencia física, el menor es entregado a los servicios de protección, en este servicio se le presta la atención inmediata y necesaria que precisa así

como se pone en conocimiento del Ministerio Fiscal tal situación. De ahí, que se haga responsable de su atención la administración competente declarando previamente la situación de desamparo.

Para *determinar la edad del menor* se colabora con las instituciones sanitarias las cuales con carácter prioritario y urgente, realizarán las pruebas necesarias y se da conocimiento de la existencia del menor al Delegado o Subdelegado del Gobierno competente por razón del territorio donde éste se encuentre. En este sentido, entre los responsables institucionales y políticos existe cierta incertidumbre en las prácticas de determinación de la edad, especialmente en las pruebas óseas y de la difícil precisión en los informes médicos, a lo que se está estudiando la posibilidad de que este tipo de pruebas puedan ser en un futuro no lejano más rigurosas y fiables.

Los menores de dieciséis a dieciocho años, tienen reconocida la capacidad para actuar en el procedimiento de repatriación y en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo por el mismo objeto, en ambos casos el menor puede intervenir personalmente o a través del representante que le sea designado. E incluso en el caso de que un menor de doce a dieciséis años haya manifestado voluntad contraria a la de quien ostenta su tutela o representación, la autoridad española suspende el curso del procedimiento, hasta el nombramiento de un defensor judicial que le represente.

Cuando se ha determinada la edad y es un menor, en este caso decide el Ministerio Fiscal su puesta a disposición de los servicios competentes de protección de menores de las Comunidades Autónomas así como se da conocimiento de ello al Delegado o Subdelegado del Gobierno correspondiente. El servicio de protección de menores informa al menor de cada uno de los requerimientos de la protección de la que goza, también de la posibilidad de ser repatriado.

Los trámites relativos a la *repatriación del menor extranjero no acompañado*, incluyendo la práctica de las actuaciones informativas previas y, en su caso, la incoación, tramitación y resolución del procedimiento de repatriación, es competencia de la Delegación y Subdelegación del Gobierno en cuyo territorio se halle el domicilio del menor será competente para llevar a cabo. El Ministerio del Interior a través de su Dirección Adjunta

Operativa y en concreto la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, será la estructura jerárquica encargada de solicitar el correspondiente informe a la representación diplomática del país de origen del menor sobre las circunstancias familiares de éste en dicho informe también se le solicitará que aporte cualquier información relevante sobre la situación del menor por la entidad que tenga atribuida su tutela legal, custodia, protección provisional o guarda, en caso que sea una institución la que la tenga asumida.

Serán en los Centros de protección de menores donde se da curso a la protección de los menores no acompañadas mientras se determina el procedimiento de repatriación, uno de estos centros es muy concurrido por población originaria del norte de África y es el que está ubicado en Ceuta. En algunos supuestos, se añade una problemática a estos menores, ya que cuando cumplen la mayoría de edad española (18 años) problemas relativos a la vulnerabilidad de estos jóvenes que ya no siendo considerados como menores pierden su autorización de residencia y por tanto no se pueden beneficiar de la protección de menores que la Junta de Andalucía les proporcionaba.

Con esto se inicia el procedimiento de repatriación del menor y una vez que la información que se transmite en los correspondientes informes así lo establezca como viable, siempre se actuará en virtud de la ley del menor española y la ley de extranjería por tanto la actuación estará orientada por el interés superior del menor , el resultado final de la repatriación son dos alternativas de solución : la reagrupación familiar o su puesta a disposición de los servicios de protección de su país de origen.

En determinados casos, puede ocurrir que no se pueda realizar la repatriación del menor o bien hayan transcurrido nueve meses desde que el menor haya sido puesto a disposición de los servicios de protección de menores, en estos supuesto se puede proceder a concederle la autorización de residencia.

Las víctimas de violencia de género.

La violencia de género en la población inmigrante está más acentuada en las mujeres, estas padecen dos situaciones que le provocan mayor vulnerabilidad, el ser mujer y el ser inmigrante, por ello en la mayor

parte de los casos no dan los pasos necesarios para salir de la situación de maltrato y/o violencia de género a la que están sometidas. Uno de los principales factores que impiden salir de tal situación es el propio miedo, a perder el estatus administrativo como es el caso de aquellas mujeres que por reagrupación familiar se encuentran en el territorio y tienen miedo a la pérdida de su situación jurídica por lo que soportan el maltrato de sus parejas, o también añadido a este problema el hecho de no poder reagrupar a sus hijos o resto de su familia al depender su autorización de la del marido, otro de los miedos es a que se proceda a apertura de expediente de expulsión a su cónyuge, a no disponer de recursos económicos que le permita viajar con los suyos en su país de origen o en este existe tal inseguridad personal y jurídica que impide el trámite de la documentación necesaria o bien que en determinados casos se requiera el consentimiento de su agresor para ello lo que le impide dar el paso.

Por supuesto, la vulnerabilidad es aún mayor para aquellas mujeres que además están indocumentadas. La legislación vigente en extranjería ha regulado la posibilidad de disponer de autorización de residencia y trabajo para este grupo de mujeres. Lo que más caracteriza a gran parte de estas mujeres es que suelen sufrir el fenómeno denominado *Síndrome de Ulises*. Este síndrome se manifiesta en la aparición de un fuerte sentimiento de soledad y de fracaso un agotamiento físico y mental ante una continua lucha por sobrevivir y afrontar situaciones complejas de miedo y dolor. Dada la situación de alta vulnerabilidad de estas personas y para lograr su recuperación integral, se intenta desde la política pública migratoria y de igualdad de género que se favorezca su inserción social y se le reconozca su condición de víctima por encima de su condición de extranjera. Pero la situación actual de crisis y de cambio no soporta con rapidez esta tendencia, ya que por ejemplo sus derechos económicos y laborales no pueden llegar a ser alcanzados en el grado que la política migratoria y sus líderes desean, por lo menos, mientras la coyuntura económica sea la que se está viviendo en España. Uno de los problemas con los que se encuentra la mujer víctima de violencia de género, además de todo lo que conlleva ser de otra nacionalidad, está que al igual que al resto de mujeres en situación de maltrato se le condiciona su acceso a determinados recursos de asistencia y apoyo a la presentación de denuncia y/o a la obtención de la correspondiente orden de protección judicial. También es cierto, que la situación en los últimos años está cambiando y que existen algunas comunidades autónomas con legislación propia en materia de violencia de género que están flexibilizando los requisitos para acreditar la violencia de género, utilizando para ello los informes de los equipos interdisciplinarios de

los recursos institucionales a los que acuden la mayor parte de las mujeres víctimas, como los sanitarios y/o servicios sociales comunitarios.

El Síndrome de Ulises se produce por la situación psíquico y personal que se genera con el denominado *duelo migratorio*, en el sentido de dejar atrás, separarse, alejarse de aquello tan cercano a ti y que está tan arraigado, esto de alguna forma condiciona las percepciones y el comportamiento, la mujer inmigrante de origen extranjero sufre un fuerte desarraigo provocado por estar en un país que no es el suyo, con unas costumbres ajenas y un estilo de vida diferente, además suele encontrarse sin apoyo familiar de ningún tipo y cuando se están en el territorio en su mayoría las expectativas con las que llegaron no tienen nada que ver con la realidad. El proceso de adaptación a la nueva vida influye en la salud de la mujer migrante pues aparecen una serie de problemas psicosomáticos y alteraciones psíquicas o mentales que, con frecuencia, son responsables de la depresión y la ansiedad.

En primer lugar se dan *circunstancias relacionadas con la propia persona*, dificultades por ejemplo por no poder satisfacer las expectativas depositadas en ella por sus familiares e incluso las propias, por no disponer o no poder obtener un trabajo continuo o una vivienda digna, por estar en una situación de inseguridad en cuanto a la consecución de la documentación para regularizar su situación jurídica, en algunos casos por la multitud de problemas que conlleva el proceso de reagrupación familiar, las dificultades de adaptación a la cultura, al idioma, las costumbres del país de acogida.

En segundo lugar *con respecto a la sociedad de acogida* en la cual pueden aparecer comportamientos propios de conductas racistas o despectivas y xenófobas por parte de la población autóctona, por otra parte se suelen dar problemas para poner mantener contacto con los familiares y amigos del país de origen, suelen también aparecer cierta y serias dificultades económicas que no permiten entre otras cosas una adecuada alimentación, a todo lo que se le añade la desconfianza hacia la población autóctona que se genera y hacia los propios compatriotas que en nivel y grado diferente se relacionan con la población de acogida. A ello hay que tener también en cuenta que en muchos casos aparece el sentimiento de inseguridad para identificarse ante centros públicos por el miedo a ser detenida y/o expulsada por la policía.

Su *proyecto migratorio*, suele además de verse influenciado por el síndrome de Ulises por toda una serie de circunstancias adicionales por lo que se puede entender como algunas mujeres inmigrantes de origen

extranjero sufren situaciones de maltrato y de violencia de género, y no se deciden por iniciar acciones legales contra su pareja, debido a que esto podría aumentar la carga emocional y traumática que muchas tienen que soportar o bien suponer no tener acceso a ningún tipo de libertad sino más bien a vivir una situación de alteración y complicación que podría traer consigo el rechazo de la propia familia y compatriotas, por tanto, un nuevo desarraigo.

Por otra parte, debido al *contraste cultural* entre las sociedades, nacionalidades y culturas de las que proceden condiciona su proyecto migratorio y ocasiona que su vida llegue a ser muy diferente en España, dentro de estas diferencias culturales a veces el idioma es la causa de una fuerte limitación y barrera, que provoca que se sientan aisladas además porque suelen trabajar muchas horas fuera y dentro del hogar, o se mueven en espacios cerrados dentro del círculo de sus parejas, sin apoyo o información suficientes (desconocen por ejemplo la legislación, las formas de participar en la sociedad, sus derechos y obligaciones) para intentar salir de la situación de maltrato en la que viven,

La autorización de residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales de mujeres extranjeras víctimas de violencia de género es una autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales que la pueden obtener aquellas mujeres inmigrantes de origen extranjero que además son víctimas de violencia de género y que se encuentran en España en situación irregular. También los hijos menores de edad o con discapacidad que se encuentren en España en el momento de la denuncia pueden obtener la correspondiente autorización de residencia o de residencia y trabajo en el supuesto de ser mayores de dieciséis años. Para optar a esta posibilidad, se requiere haber denunciado que la mujer es víctima de violencia de género y debe aportar la orden de protección que establezca la autoridad judicial competente en el marco del proceso penal así como el informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de violencia de género. Conseguir esta autorización no es fácil para estas mujeres ya que la legislación es estricta y rígida todavía por lo que la concesión definitiva de la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales requerirá que el procedimiento penal finalice con una sentencia que condene al agresor o bien con resolución judicial de la que se pueda interpretar que la mujer inmigrante de origen extranjero es víctima de violencia de género. Se debe de incluir el archivo de la causa por encontrarse el imputado en paradero desconocido o el sobreseimiento provisional por expulsión del denunciado. La duración es de cinco años.

Principales recursos de la política migratoria para estos grupos.

En la implementación de las políticas públicas se han de planificar todos aquellos recursos necesarios para ejecutarlas, así en líneas generales para este tipo de grupos con especiales necesidades sociales y psicológicas se han puesto en marcha los siguientes:

Los *Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE)*, no tienen carácter penitenciario y están dotados de servicios sociales, jurídicos, culturales y sanitarios; están privados únicamente del derecho ambulatorio y se encuentra en todo momento a disposición de la autoridad judicial que autorizó su internamiento, debiéndose comunicar a ésta por la autoridad gubernativa cualquier circunstancia en relación a la situación de esta población. Los centros de internamiento de extranjeros son establecimientos públicos el ingreso y estancia en los mismos tendrá únicamente finalidad preventiva y cautelar, salvaguardando los derechos y libertades reconocidos en el ordenamiento jurídico, sin más limitaciones que las establecidas a su libertad ambulatoria, conforme al contenido y finalidad de la medida judicial de ingreso acordada.

Desde el cierre, en junio de 2012, del centro de internamiento de Málaga, quedan ocho CIEs en España, son establecimientos públicos bajo la responsabilidad del Gobierno central y la administración de la policía nacional. No existe ningún reglamento que regule el funcionamiento de estos centros, como requiere la ley lo que está incidiendo negativamente en los derechos humanos la población indocumentada como consecuencia de ello, existen disparidades en la gestión de los CIE en las distintas regiones.

Estos centros son un recurso institucional que se utiliza en determinados supuestos y siempre que el regreso a su país de origen fuera a retrasarse más de setenta y dos horas, al igual ocurre con la devolución o la expulsión. Estos supuestos son:

- cuando a la población inmigrante se le deniega la entrada
- cuando debe haber devolución a su país de origen
- cuando hay un expediente sancionador preferente
- y en los casos de expulsión

La detención a efectos de proceder al regreso a consecuencia de la denegación de entrada será comunicada al Ministerio de Asuntos Exteriores y a la embajada o consulado de su país, y la resolución de denegación de entrada no agota la vía administrativa y será recurrible con

arreglo a lo dispuesto en las leyes. Será el juez de instrucción del lugar en que hubiese sido detenido el extranjero quien en el plazo de 72 horas autorice el ingreso en los Centros de Internamiento de Extranjeros, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal. El ingreso no puede prolongarse por más tiempo del imprescindible para la práctica de la expulsión, devolución o el regreso, siendo su duración máxima de 60 días, por ello la autoridad gubernativa tiene que proceder a realizar las gestiones para la obtención de la documentación que fuese necesaria con la mayor brevedad posible.

En todo momento, la embajada o consulado del país de origen del extranjero es informada de la incoación del expediente, la adopción de la medida cautelar de detención e internamiento y la resolución del procedimiento. Aunque en aquellos casos que es imposible comunicar con los organismos diplomáticos se debe informar al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, e incluso a los familiares, a la persona a la que haya atribuido su defensa jurídica, a la organización no gubernamental que haya sido indicada por el extranjero u otras personas residentes en España, cuando el extranjero así lo solicite. El extranjero mientras esté ingresado en el centro está a disposición del órgano jurisdiccional que lo autorizó y la autoridad gubernativa mantiene una comunicación continuada de información de cualquier circunstancia que en relación con su situación pudiera determinar la variación de la decisión judicial relativa a su internamiento. Los menores extranjeros no pueden ser ingresados en estos centros.

Los *Centros de Migraciones*, que desempeñarán tareas de información, atención, acogida, intervención social, formación, detección de situaciones de trata de seres humanos y, en su caso, derivación, dirigidas a la población extranjera. Igualmente podrán desarrollar o impulsar actuaciones de sensibilización relacionadas con la inmigración. Además pueden desarrollar programas específicos dirigidos a la población extranjera que tengan la condición de solicitantes de asilo o del estatuto de apátrida, refugiados, apátridas, beneficiarios de la protección dispensada por la ley 12/2009 de 30 de Octubre reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, o bien población inmigrante que llegue a España de acuerdo con las normas reguladoras de la gestión colectiva de contrataciones en origen, así como a extranjeros que se hallen en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social.

La red de centros de migraciones estará integrada por los centros de acogida a refugiados regulados en la Orden Ministerial de 13 de enero de 1989, los centros de estancia temporal de inmigrantes en Ceuta y Melilla, estos son establecimientos públicos que están concebidos como dispositivos de primera acogida y destinados a conceder servicios y prestaciones sociales básicas, al colectivo de población inmigrante y solicitantes de asilo que llegan a alguna de las Ciudades Autónomas, así como, en su caso, por los centros de nueva creación.

Las *casas de acogida* son pisos o casas que pretenden aportar una nueva forma de vida a estas personas con o sin cargas familiares, es un recurso aún hoy insuficiente y a veces compartido con centros residenciales, albergues u hoteles, es el lugar donde se protege a la persona, se le ofrece la información necesaria y en definitiva dónde comienza su proceso de rehabilitación y reincorporación psicosocial. Las mujeres con circunstancias de riesgo añadidas a su situación de violencia de género, como problemas con adicciones o enfermedades mentales no son objeto de intervención desde este recurso.

Las *Oficinas de Asistencia a las Víctimas de Delitos* adscritas al Ministerio de Justicia, están dedicadas a todo tipo de víctimas de delitos, aunque de forma prioritaria se dedican a las personas que han sido víctimas de delitos violentos con resultado de muerte, lesiones graves o daños contra la salud física o mental, así como, a las víctimas de los delitos contra la libertad sexual, ya sean víctimas directas o indirectas. Estas Oficinas pueden atender a la persona que ha sufrido el delito de forma directa o a sus familiares o personas que estuvieran a su cargo, cuando el delito les ha afectado de alguna forma. Además se dedican muy especialmente a la atención de la violencia, pero asisten a personas que han sufrido todo tipo de delitos y agresiones sexuales.

La metodología de trabajo de estas Oficinas se ejecuta a través de distintas fases. Las fases son las de acogida-orientación, información, intervención y seguimiento, estas fases, suponen una orientación general a las víctimas, de información jurídica específica a lo largo del proceso penal, de apoyo en las intervenciones necesarias y de seguimiento a lo largo del proceso penal y atención psicológica con más prioridad para las víctimas de violencia de género, entre estas se cuenta especialmente la población inmigrante de origen extranjero. De ahí la importancia de su modelo de

actuación de cara a ejecutar el trabajo con las víctimas, el cual tiene como clave fundamental que se realiza a través de una red de coordinación con los Servicios de Asistencia de cada Comunidad y se desarrolla tanto a nivel del área jurídica como a nivel del área psicológica, económica, social-asistencial y médica.

El *equipo técnico de profesionales, intérpretes y mediadores interculturales*. A pesar de la necesidad de profesionales de este tipo en la mayoría de los casos solo se dispone de aquellos que prestan su función en los cuerpos y seguridad del Estado o en centros de carácter asistencial y privado. La defensa legal por tanto es en la mayoría de los casos difícil al no conocer el idioma el abogado o la propia víctima. Al letrado le supone un obstáculo importante ya que para realizar una buena defensa es necesario crear vínculos de confianza y para ello es necesario poder comunicarse y mantener un dialogo entendible entre las partes, así se puede defender los intereses de estos grupos. Por ello, muchas de estas personas se sienten aisladas y solas con respecto a toda la tramitación y gestión administrativa relacionada con su nueva situación.

La especialización y conocimiento de idioma en los profesionales es un criterio importante que aún está por desarrollar en muchos de los recursos que se utilizan en la política migratoria, es un proceso lento que además se está ralentizando aún más por la situación económica que se está sufriendo en el mundo en general y en España en particular. Pues los planes, programas y proyectos de aquellas políticas públicas cuyo resultado es a largo plazo suelen ser consideradas no prioritarios en materia pública. Por lo que, para estos sectores vulnerables es un grave problema, consecuencias de ello es que no disponen de personal adecuado que puedan intermediar o que puedan servir de intérpretes de sus documentos, impresos u orientaciones de acceso a los recursos sanitarios, sociales, educativos o laborales.

La *asistencia letrada* también se ve limitada, la gran mayoría de las víctimas no recibe asistencia letrada inmediata y especializada, algo que es inexistente en los pequeños municipios y áreas rurales en la fase de denuncia y solicitud de orden de protección y en el juzgado. En ocasiones el turno de oficio no puede garantizarse de forma inmediata, este tardío encuentro de las víctimas con su abogado puede perjudicar la correcta defensa de sus derechos, e incluso se tiene que recurrir a las instituciones no gubernamentales o al voluntarismo de estos profesionales, asistiendo a las víctimas con su propio compromiso personal y sin posibilidad de

percepción económica a cambio. Cuando la víctima de violencia de género o de violencia doméstica es extranjera, la asistencia letrada se tiene que ampliar a un abogado del turno especial de extranjería de los correspondientes colegios de abogados, para así la persona pueda recibir una correcta asistencia integral, debido a que la denuncia que va a realizar afecta a los derechos y obligaciones que tiene como inmigrante de origen extranjera. En los casos de violencia de género existen los Juzgados especializados en Violencia de Género y en los casos de menores están los Juzgados especializados en Menores así como la Fiscalía de menores.

La *asistencia Sanitaria* merece un tratamiento especial por lo que cubre y por lo que supone, ya que la salud es uno de los aspectos más importantes de la integralidad de la persona, un buen estado de salud posibilita la estabilidad y la normalidad hacia la búsqueda del resto de mejoras de unas condiciones de vida aceptables. Las prestaciones sanitarias a las que se pueden acceder dependen en de la situación jurídica personal que tenga el inmigrante de origen extranjero, en el caso de menores no hay diferenciación con los menores españoles, en el resto de casos se puede diferenciar:

- Si se encuentra en situación indocumentada y no está inscrito en el padrón de alguno de los municipios españoles, la persona solo tiene derecho a la asistencia sanitaria de urgencia, esta emergencia sanitaria se presta en el servicio de atención de urgencias del Centro Sanitario de atención preventiva o ambulatoria correspondiente a su domicilio. Esta prestación cubre la atención de emergencias graves y accidentes, además tendrá derecho a una atención continuada hasta el alta médica.

- Si se encuentra en situación indocumentada o bien tiene autorización para residir en España, se tiene derecho a la atención sanitaria siempre y cuando se esté empadronado. España proporciona el mismo acceso a la atención sanitaria en las mismas condiciones que los españoles, con el único requisito es el alta en el padrón del municipio donde se reside, independientemente de la situación jurídica que se tenga. Esta prestación cubre la atención de enfermedades graves, los accidentes, la atención primaria y la especializada y la atención en el embarazo, parto y postparto.

Efectivamente, será con el Decreto-ley que modifica el artículo 12 de la Ley de Extranjería en donde se garantice el acceso de la población inmigrante a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles, eso sí, se exige que estén empadronados en el municipio en que residan habitualmente. A pesar de ello, lo cierto es que el Decreto-ley niega a la población inmigrante de origen extranjero en situación jurídica indocumentada el acceso a la asistencia y los servicios sanitarios de prevención y tratamiento, con excepción de la atención urgente, la atención durante el embarazo, el parto y el posparto y la atención a los menores de edad, que siguen recibiendo asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los nacionales.

Teniendo en cuenta la delegación de competencias a las comunidades autónomas en la materia, algunas de estas prestan igual servicio que a la población nacional, entre ellas está Andalucía. Y ello es porque las comunidades autónomas siguen siendo competentes para decidir acerca de la prestación de servicios de salud, algunas regiones no aplican el Decreto-ley además de Andalucía, las comunidades autónomas de Asturias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Islas Canarias, Navarra y País Vasco.

El acceso a la sanidad pública experimentó, por tanto, un importante cambio a partir del 1 de septiembre de 2012, desde esa fecha la población inmigrante de origen extranjero indocumentada quedaba muy condicionada, pudiendo acceder en virtud de determinados convenios. Convenios que están regulados a través de una orden ministerial que ha condicionado el acceso de la población indocumentada al sistema de salud público a un año de cotización y de empadronamiento en el municipio de residencia.

Ese sistema de convenio se implementa mediante una póliza privada (con un coste económico para los beneficiarios) que posibilita el acceso al sistema de sanidad público español, dirigido a la población inmigrante que están empadronados al menos un año como mínimo en algún municipio del territorio y que no sean beneficiarios en el sistema de sanidad pública. Los servicios que incluye esta póliza son los sistemas de prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación en centros sanitarios y socio sanitario, quedando exentos los traslados con transporte sanitario o las

prótesis externas como sillas de ruedas o descuentos en la compra de medicamentos.

Las prestaciones sociales, servicios sociales y asistenciales, las políticas públicas de desarrollo de la ley de extranjería diferencia entre el acceso a las prestaciones básicas de los servicios sociales y el resto de prestaciones, a las primeras establecidas por la red pública de servicios sociales e implantada en el ámbito local y provincial es de acceso a toda la población inmigrante de origen extranjero, exceptuando determinados programas específicos que son regulados por la comunidad autónoma y gestionados a nivel local como el programa de erradicación de la marginalidad (aunque analizando la normativa esto no queda claro).

Para el resto de prestaciones de los servicios especializados (de atención a adicciones, a personas con discapacidad, personas con enfermedad mental etc...) y demás asistenciales (privados y/o procedentes del tercer sector) es necesaria que la población disponga de documentación para poder acceder a los mismos e incluso aún teniendo una situación jurídica documentada se ha de cumplir una serie de requisitos de acceso que son iguales para toda la población.

Conclusiones

La crisis económica ha puesto de manifiesto la existencia de un complejo abanico de necesidades sociales a las que hay que dar respuesta desde el sistema público de servicios sociales. Se han producido cambios derivados de la normativa comunitaria sobre todo en los aspectos de control de fronteras, pero apenas cabe hablar de repercusiones de la normativa comunitaria en materia de acceso al empleo de los trabajadores extranjeros en España, puesto que ésta es una competencia exclusivamente nacional, por el momento.

Las situaciones de pobreza y exclusión social de la población con mayor vulnerabilidad exigen respuestas interinstitucionales coordinadas e integrales que incidan en las causas estructurales y minimicen los factores de riesgo, para permitir así una mayor eficacia de las intervenciones psico-socio-educativas. En este sentido es necesario reforzar programas dirigidos a la prevención de situaciones de vulnerabilidad, así como actuaciones específicas orientadas a minorías étnicas e inmigrantes bajo la perspectiva de la diversidad cultural.

Para conseguir que la futura política social llegue a ser una política pública que promueva el desarrollo de la comunidad es necesario reformular la actual política social y perseguir objetivos claves:

- Facilitar la normalización e inclusión social de todos los individuos y colectivos articulando actuaciones integrales y coordinadas tanto a nivel asistencial como de prevención e inserción.
- Diseñar programas dirigidos a la comunidad que fomenten los valores de cooperación, solidaridad y actitudes tolerantes tendentes a lograr una convivencia intercultural normalizada evitando actitudes de rechazo, racismo, intolerancia y xenofobia. Y programas que potencien la participación e integración social de los inmigrantes y minorías étnicas en las diferentes actividades culturales, sociales y de desarrollo comunitario.
- Prevenir situaciones de vulnerabilidad mediante la puesta en marcha de programas y actuaciones que inciden en las causas estructurales y minimicen las situaciones de riesgo de exclusión social.
- Favorecer la inclusión social de personas y núcleos de convivencia en situación de desventaja social por carencia de redes sociales de apoyo y/o problemas de dependencia, o por falta de recursos económicos y personales, haciendo posible su realización plena como ciudadanos/as de nuestra sociedad de una forma totalmente normalizada.
- Proporcionar apoyo técnico, material y económico a aquellas personas y unidades de convivencia que por circunstancias excepcionales viven en una situación de especial y urgente necesidad.

Referencias bibliográficas

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA 1978. BOE núm. 311 de 29 de Diciembre de 1978.

ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA. LEY ORGÁNICA 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. BOJA núm. 56 de 20 de marzo 2007.

DIPUTACIÓN DE GRANADA (2011): *Convenio Marco Granada es Provincia 2012-2015*, aprobado por el Pleno de la Diputación Provincial de Granada el día 28 de septiembre de 2011.

- *Reglamento de los Programas de Servicios Sociales Comunitarios de la Diputación de Granada*. 31 de Marzo de 2009.
- *Reglamento de Régimen interno de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios de la Diputación de Granada*. 28 de Septiembre de 2010

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS - FEMP. (1995). *Los municipios y la integración social de los inmigrantes. Análisis y propuestas de actuación*. Ministerio de Asuntos Sociales. Dirección general de migraciones. Madrid.

GALLEGO, R., GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (Eds.) 2003, *Estado del Bienestar y Comunidades Autónomas. La descentralización de las políticas sociales en España*. Tecnos, Madrid.

GONZÁLEZ ORTEGA, S. *La protección social de los extranjeros en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.

- *El papel de los poderes públicos y de los agentes sociales en inmigración*. 2001 En ABAD MONTES, FRANCISCO Y DELGADO PADIAL, ANTONIO, (2001). *Inmigración y relaciones laborales*. Escuela Universitaria de Relaciones Laborales. Universidad de Granada.

PEREZ ROPERO, M.V. (2006) *Suficiencia investigadora. Una aproximación al estudio del liderazgo público en las políticas de inmigración. Estudio específico de la aplicación de las políticas autonómicas en Granada*. Universidad de Granada.

LEY 2/1988, de 4 de abril, de servicios sociales de Andalucía., BOJA 44 de 7 de Junio de 1988, pag.2215

DECRETO 11/1992, de 28 enero, por el que se establece la naturaleza y prestaciones de los Servicios Sociales Comunitarios de 25/02/1992 BOJA n.17

LEY ORGÁNICA 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE Nº. 299 de 12 de diciembre de 2009.

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. BOE Núm. 179 de 27 de julio de 2013 Sec. I. Pág. 55058

MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN. *Plan estratégico de Ciudadanía e Integración 2006-2009*. (2006) Gobierno de España, Madrid.

- *Programa Global de Regularización y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración en España*. (Programa GRECO)
- *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2011-2014*