



## TESIS DOCTORAL

*De la acogida a la integración:  
transformación en los criterios morales y  
jurídicos aplicados a la gestión de la  
protección internacional brindada en la Unión  
Europa entre 2015-2022*

Autora:

**Diana Marcela Pérez Bolaños**

Directores:

**Enrique San Miguel Pérez**

**Cristina del Prado Higuera**

Programa de Doctorado en Ciencias Sociales y Jurídicas

Escuela Internacional de Doctorado

2023



## *Agradecimientos*

Esta tesis doctoral es el resultado de un largo y exhaustivo trabajo de investigación tanto teórico como de campo. Se ha realizado con el apoyo del Programa de Contratos Predoctorales de Personal en Formación en Departamentos de la Universidad Rey Juan Carlos Referencia: PREDOC20-019.

Este trabajo no hubiese sido posible sin el apoyo de los directores de esta tesis: el Catedrático Enrique San Miguel Pérez y la profesora Cristina del Prado Higuera. Su confianza, respaldo y liderazgo permitieron obtener los resultados de esta investigación.

Asimismo, agradezco inmensamente la contribución de todo el *target* del estudio, especialmente, a los solicitantes de asilo residentes en Madrid que aportaron su historia, vivencias y percepciones de una realidad que pocos conocen. Agradezco a los funcionarios de las administraciones públicas, de las ONGs (Cáritas y CEAR), a los líderes de inmigrantes, defensores de derechos humanos y expertos en el tema; los cuales brindaron sus opiniones, experiencia y profesionalismo durante los espacios de participación ciudadana contemplados en esta investigación doctoral.

Infinitas gracias a la Universidad Rey Juan Carlos por permitirme ser parte de su comunidad académica.



## *Dedicatoria*

*A mi compañero de vida, juntos de la mano, seguimos recorriendo un arduo proceso de integración multidimensional. Gracias por tu amor, enseñanza e incondicionalidad infinita.*

*A mi madre, porque eres la base fundamental de mi vida y todo esto es posible gracias a ti. Cada logro es tuyo. Te amo.*

*En memoria de mi padre, porque tu virtud siempre está presente en mí. Por ti soy lo que soy, en cada logro estás tu.*

*A Cristina, gracias porque mi proceso de integración multidimensional ha sido posible por ti.*

*A los miles de inmigrantes, entre ellos, los solicitantes de asilo, porque la garantía de los derechos humanos no se pierde en las fronteras.*



## ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	19
CAPÍTULO I	
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN DOCTORAL	39
1.1. Objetivo general	39
1.2. Objetivos específicos	39
1.3. Hipótesis de la investigación	40
1.4. Revisión bibliográfica	42
1.5. Entrevistas semiestructuradas	47
1.6. Grupos focales	53
1.7. Encuesta	58
1.8. Metodología para el análisis de datos	62
CAPÍTULO II	
¿QUÉ ES LA INTEGRACIÓN?	
MARCO TEÓRICO SOBRE LA GESTIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA INMIGRACIÓN	65
2.1. Modelos clásicos para la gestión e integración de los inmigrantes	69
2.2. Referentes teóricos contemporáneos del concepto de integración	75
2.3. Los Derechos Humanos como un mínimo común para la articulación de los conceptos de integración	77
2.4. Un enfoque de aproximación teórica a la integración multidimensional de los inmigrantes	81
2.5. Secuencia ideal en el proceso de integración multidimensional	88
CAPÍTULO III	
CUMPLIMIENTO DEL DERECHO A LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA: UNA TENSIÓN IRRESOLUBLE ENTRE LA VOLUNTAD Y LA REALIZACIÓN DEL DERECHO	91

3.1. Delimitación conceptual del marco normativo de la Protección Internacional: Derecho de Asilo, refugiados, Principio de no-devolución y otras figuras de la protección	96
3.1.1. El Derecho de Asilo	98
3.1.2. Origen y ampliación del concepto de refugiado	100
3.1.3. Refugiados, Apátridas y Refugiados de Facto	103
3.1.4. Principio de No-Devolución (non-refoulement)	107
3.1.5. Derechos y deberes de los refugiados	109
3.2. Historia de los instrumentos jurídicos internacionales de la Protección Internacional	111
3.3. La garantía de la Protección Internacional y del Derecho de Asilo en la Unión Europea	119
3.3.1. Protección Subsidiaria: ¿Una institución sin entidad propia?	124
3.3.2. España: Residencia por Razones Humanitarias ante la resolución denegatoria del asilo	129
3.4. En busca de la armonización del Sistema Europeo de Asilo 1990-2008	131
3.4.1. La Oficina Europea de Apoyo al Asilo y el Principio de Solidaridad	136
3.4.2. El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)	140
3.4.2.1. Directiva de reconocimiento	141
3.4.2.2. Directiva de procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la Protección Internacional	143
3.4.2.3. Normas Mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas	144
3.4.2.4. Directiva sobre Condiciones de Acogida	145
3.4.2.5. Reglamento de Dublín	146
3.4.2.6. Reglamento de Eurodac	147
3.4.3. El Principio de Solidaridad	148
3.5. SECA 2016: Reformas al calor de la Crisis migratoria	152
3.5.1. Procedimientos comunes y simplificados en materia de Protección Internacional	155



3.5.2. Normas mínimas de acogida: entre un enfoque sancionador y el deber de proteger	156
3.5.3. Reglamento de Dublín y Eurodac	157
3.5.4. De la EASO a la Agencia de Asilo de la Unión Europea	158
3.5.5. Marco de Reasentamiento de la Unión Europea	160
3.5.6. Frontex y su papel en las fronteras de la Unión Europea	162
3.6. Hacia un Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo en la pos-crisis migratoria en la UE	166
3.6.1. Los cinco objetivos del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la Unión Europea	168
3.6.2. Solidaridad... ¿Si no es con el perseguido, con quién?	171
3.7. Marco general actual de la Política Migratoria Exterior y de Asilo de la UE	174
3.7.1. El caso Turquía y la externalización de la gestión migratoria de la Unión Europea	176
3.7.2. Financiación de las políticas de asilo e integración en la Unión Europea	180
3.8. El Derecho a la Protección Internacional por motivos de orientación sexual y la identidad de género en la Unión Europea	183
3.8.1. Del <i>ius cogens</i> internacional al derecho de la Unión Europea y al Derecho de Asilo de los LGTBIQ+	189
3.8.2. TJUE y su corrección a las fallas en el procedimiento de asilo de los LGTBIQ+	196
3.8.3. La Unión Europea a la vanguardia en la igualdad de las personas LGTBIQ+ en materia de asilo	201
CAPÍTULO IV	
ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE LOS SISTEMAS DE ASILO EN ALEMANIA, FRANCIA Y ESPAÑA	205
4.1. Dimensiones cuantitativas y cualitativas de la demanda de protección internacional en Alemania, Francia y España	209
4.2. Las diferencias entre España, Francia y Alemania en sus enfoques de acogida: enfoques defensivos, kantiano e integracionista	214

4.3. Cobertura en el procedimiento de solicitud de protección en perspectiva comparada entre Alemania, Francia y España	218
4.4. Tiempos de espera entre solicitud y resolución del asilo frente a nivel de descentralización administrativa y política en España, Alemania y Francia	223
4.5. Diferencias entre el procedimiento simplificado y complejo de asilo y su relación con la vulneración de derechos de los solicitantes en Alemania, España y Francia	230
4.6. Comparación entre los sistemas de acogida e integración de Francia, Alemania y España	242

## CAPÍTULO V

### FUNDAMENTOS JURÍDICO-MORALES DE LA INTEGRACIÓN DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN EUROPA

5.1. Razones y deberes morales de los ciudadanos y los Estados de la UE frente a los refugiados	264
5.2. Casos empíricos sobre el “choque de civilizaciones” en Europa ante la Crisis de los refugiados	271
5.3. Consecuencias sociales negativas de la posición moral dominante multicultural en Europa	275
5.4. ¿Es razonable reformar nuestra posición moral dominante debido a sus consecuencias sociales negativas? Cinco reacciones posibles a este problema	279
5.5. Particularidades de cada una de las cinco reacciones y su plausibilidad para modificar la moral multicultural predominante en la Crisis de los refugiados	285
5.6 La Reacción Pragmática como reacción moral idónea frente a las consecuencias sociales negativas en la Crisis de los refugiados en la UE	290
5.7 Una nueva posición moral pragmática: Los deberes del refugiado deben contar con ciertas garantías estatales para su cumplimiento	297

## CAPÍTULO VI

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS DATOS QUE SUSTENTAN LA PROPUESTA DEL MODELO DE INTEGRACIÓN MULTIDIMENSIONAL	303
6.1. Re-victimización del solicitante de protección internacional	305
6.2. La inmovilidad de un sistema político-administrativo frente al derecho fundamental a la salud en España	312
6.3. El derecho a la salud sexual y reproductiva de la mujer inmigrante en España	316
6.4. Estado y alcance de la garantía del derecho a la educación de los solicitantes de asilo en España	323
6.5. Condicionantes burocráticos para el acceso a derechos	328
6.6. El enfoque de “autonomía” en los aspectos básicos del procedimiento de asilo, acogida e integración	333
6.6.1. Consecuencias de las barreras burocráticas en el procedimiento de solicitud de asilo	337
6.6.2. Trasfondo moral de las consecuencias negativas que generan las barreras burocráticas sobre el procedimiento de solicitud de asilo	342
6.7. Los inmigrantes como sujetos resilientes	345
6.7.1. La concepción romántica de la vulnerabilidad para minimizar la potencialidad de la inmigración resiliente	348
6.7.2. El acceso al mercado laboral como el objetivo prioritario de los solicitantes de asilo ¿Una oportunidad para maximizar los beneficios de la inmigración regular?	354
6.8. El miedo infundado al “Efecto llamada”	361
6.9. La irregularidad sobrevenida como un detonante de violencia y narcotráfico en Madrid	368
6.10. Los solicitantes de asilo ante tres importantes retos de España: despoblamiento, demografía e hiperconcentración urbana	381
6.11. Potencialidades de la inmigración solicitante de asilo en las actividades económicas de España	388

6.12. Acciones públicas pragmáticas para cambiar el enfoque moral predominante	396
<b>CAPÍTULO VII</b>	
<b>PROPUESTA DE MODELO DE INTEGRACIÓN</b>	
<b>MULTIDIMENSIONAL</b>	405
7.1. La noción de jerarquía flexible en el modelo de integración multidimensional	421
7.2. La complejidad del proceso de integración de los inmigrantes	423
7.3. La concepción del modelo rizomático para entender la complejidad de la gestión de la inmigración y su proceso de integración	425
7.4. Complejidad en la gestión pública de la inmigración y la alternativa de la gobernanza en red	433
7.5. Criterios de cumplimiento del Modelo de Integración Multidimensional	442
<b>CONCLUSIONES</b>	451
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	467
<b>ANEXOS</b>	505

## ÍNDICE DE TABLAS

	Pág.
Tabla I. Ejemplo de la elaboración de la guía de preguntas para entrevistas semiestructuradas	49
Tabla II. Registro de entrevistas semiestructuradas realizadas	52
Tabla III. Registro de los <i>grupos focales</i> realizados	55
Tabla IV. Elaboración de las preguntas para los grupos focales	56
Tabla V. Elaboración del cuestionario de la <i>encuesta</i>	60
Tabla VI. Modelos clásicos de gestión e integración de la inmigración	71
Tabla VII. Dimensiones y tipologías que componen la Integración	83
Tabla VIII. Particularidades del sistema de acogida de cada país	217
Tabla IX. Concentración de solicitantes de asilo por oficina en 2022	221
Tabla X. Trabajo interinstitucional para suplir las necesidades básicas de los solicitante de asilo	241
Tabla XI. Niveles de cobertura de las necesidades básicas de los solicitantes de protección internacional	251
Tabla XII. Cifras de la cobertura del sistema de acogida por país en 2022	251
Tabla XIII. Modelo de administración de los sistemas de asilo y acogida por país	255
Tabla XIV. Obligaciones morales de la sociedad receptora frente a los refugiados	296
Tabla XV. Elementos para una nueva posición moral dominante pragmática ante la Crisis de los refugiados	298
Tabla XVI. Criterios de cada dimensión del proceso de integración	445



## ÍNDICE DE IMÁGENES

	Pág.
Imagen 1. Relación de las variables de la investigación	41
Imagen 2. Estrategia metodológica	64
Imagen 3. Escala de dimensiones del proceso de integración	88
Imagen 4. Orden jerárquico de los ámbitos de aplicación de la protección de los derechos de las personas solicitantes de Protección Internacional	98
Imagen 5. Figuras jurídicas de la protección internacional	105
Imagen 6. Diferencia entre solicitante de asilo y refugiado	106
Imagen 7. La Protección Internacional en el ámbito de la UE	131
Imagen 8. Jerarquía de las normas jurídicas del Sistema Europeo Común de Asilo de la UE	165
Imagen 9. Evolución de la Crisis de los refugiados en España, Alemania y Francia	213
Imagen 10. Porcentajes de reconocimiento de Protección Internacional 2022	223
Imagen 11. Número de plazas de acogida vs. Número de solicitantes de asilo 2022	251
Imagen 12. El paso de una posición moral dominante que genera consecuencias sociales negativas a una posición moral que busca corregirlas	280
Imagen 13. Obligaciones morales de un refugiado por cada dimensión de la integración en la sociedad receptora	294
Imagen 14. Situación de inseguridad alimentaria de los solicitantes de asilo en Madrid	309
Imagen 15. Apoyo en situación de vulnerabilidad	310
Imagen 16. Presencia de diversidades funcionales de los solicitantes de asilo	315
Imagen 17. Perfil del solicitante de asilo en Madrid	319
Imagen 18. Situación familiar de las y los solicitantes de asilo en Madrid	320
Imagen 19. Nivel de formación del solicitante de asilo	325
Imagen 20. Principal origen de las ayudas recibidas	341
Imagen 21. Situación laboral en el país de origen antes de viajar a España	351

Imagen 22. Situación laboral en España	353
Imagen 23. Motivos de solicitud de asilo en Madrid	358
Imagen 24. Modelo de Integración Multidimensional basado en una jerarquía flexible	409
Imagen 25. Modelo Rizomático de la inmigración y su proceso de integración	428



## TABLA DE ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BAMF	Oficina Federal para la Migración y los Refugiados
CIAR	Comisión Interministerial de Asilo y Refugio
EASO	Oficina Europea de Apoyo al Asilo
CIEs	Centros de Internamiento de Extranjeros
EASO	Oficina Europea de Apoyo al Asilo
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
FAMI	Fondo de Asilo, Migración e Integración
Frontex	Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas
OAR	Oficina de Asilo y Refugio
OFII	Oficina Francesa de Inmigración e Integración
OFPRA	Oficina Francesa para la Protección de Refugiados y Apátridas
PADA	Plataforma de Acogida de Solicitantes de Asilo
SECA	Sistema Europeo Común de Asilo
RAM	Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea



## INTRODUCCIÓN

La denominada Crisis de los refugiados, desde 2015 hasta el presente, ha desafiado las tradiciones institucionales, ideologías y los enfoques de la gestión pública predominantes en los Estados europeos<sup>1</sup>. A partir del aumento de las llegadas de inmigrantes solicitantes de protección internacional a varios países de la Unión Europea, en los últimos siete años, los Estados han enfrentado grandes retos en la gestión de sus sistemas de asilo, acogida e integración. Las reacciones ético-jurídicas de los países de la UE frente a la crisis migratoria han sido diferentes entre sí, pues las características de las sociedades receptoras marcan distinciones en los procedimientos de asilo y acogida para los inmigrantes; como también, influyen variables como el número de solicitantes de asilo que reciben y pueden acoger, los perfiles de los inmigrantes que arriban y sus nacionalidades. Esta tesis de investigación doctoral indaga en las reacciones ético-jurídicas de los gobiernos hacia la inmigración solicitante de asilo que han experimentado, específicamente, tres países europeos receptores de refugiados: España, Francia y Alemania. La indagación en el tipo de respuesta frente a la llegada masiva de solicitantes de protección internacional permite aclarar el camino que, con especial énfasis en España, debe recorrer la administración pública para gestionar con efectividad la integración de esta población a la sociedad de acogida.

La inmigración es un fenómeno complejo y diverso, especialmente, cuando se hace referencia a aquellas personas o grupos solicitantes de protección internacional que buscan, en sociedades lejanas, salvaguardar su vida y obtener nuevas oportunidades. Estos sujetos, en su mayoría, poseen condiciones especiales y necesidades particulares que deben ser atendidas íntegramente para alcanzar un proceso efectivo de protección, acogida e integración en la nueva sociedad. No obstante, en las agendas políticas, el debate público y las acciones de los países de la UE han priorizado los esfuerzos que se dirigen hacia cuestiones como la seguridad nacional, el control y externalización de las fronteras, frente a la implementación de acciones efectivas para la protección, acogida e integración de estas personas.

---

<sup>1</sup> La Crisis de los refugiados no se circunscribe a 2015, se ha transformado y afectado a nuevos polos de recepción y emisión de desplazamientos forzados internacionales. Por ejemplo, en 2019 España evidenció un momento histórico en cuestiones migratorias: registró las más elevadas cifras recepción de solicitantes de asilo en su historia como Estado. El desplazamiento global desatado con la Guerra de Siria ha acentuado las políticas de cierre de fronteras para las personas refugiadas, de manera que se reducen las vías legales de acceso a la protección internacional, al tiempo que persisten los conflictos y crisis institucionales, en nuevos lugares (Libia, Yemen, Eritrea, Sudán, Costa de Marfil, Venezuela, Colombia, entre otros), para que sostengan así, de una parte, las situaciones de vulneración masiva de los derechos humanos que provocan el desplazamiento de refugiados y, de otra parte, la migración a Europa en busca de protección.

Aunque el aflorar del fenómeno migratorio actual puede situarse desde 2015, con la denominada Crisis de los refugiados, la intensidad de los flujos migratorios internacionales, como consecuencia de crisis políticas o conflictos armados, no configura un acontecimiento nuevo para Europa. Los flujos migratorios de refugiados y otras víctimas de conflictos han sido parte de la historia de la civilización occidental en diversos momentos. Si bien este fenómeno ha estado presente en toda la historia europea contemporánea, este trabajo se centra en límites temporales concretos. Pues tiene pretensiones preceptivas para el abordaje político de la problemática, es decir, persigue el objetivo normativo de aportar conocimiento a los diferentes niveles de gobernanza de la inmigración en la Unión Europea.

En esta tesis doctoral se analiza el caso de los inmigrantes solicitantes de protección internacional en la UE por su incremento exponencial en los últimos siete años. El interés por este grupo poblacional se sustenta, por un lado, por sus condiciones de vulnerabilidad extrema; situación que, además, los convierte en titulares de otros derechos fundamentales (de obligatorio cumplimiento) interdependientes al derecho de asilo. Por otro lado, porque dicha situación – ser solicitante de protección internacional – les imposibilita regresar a su país de origen o procedencia, dado que huyen de la violencia, persecución o se enfrentarían a riesgos inminentes de sufrir daños graves previstos en la ley. Finalmente, porque esta figura jurídica se ha convertido en una alternativa para permanecer en Europa y obtener una residencia, al margen de la veracidad de los hechos que alegue el solicitante de asilo. Esto se debe a que, durante el proceso de solicitud de asilo, las personas logran estar protegidas frente a una expulsión bajo el principio de no devolución, de manera que pueden identificarse ante las autoridades. Además, en el caso español, cuando la persona formaliza la solicitud de asilo, mediante la entrevista, transcurridos seis meses desde la formalización estará autorizada a trabajar en España<sup>2</sup> mientras es estudiada su solicitud y se emite una resolución definitiva.

Lo anterior, confirma que los solicitantes de asilo son un grupo poblacional que, en su mayoría, no están dispuestos a retornar a sus países de origen o de procedencia porque diversas circunstancias se lo impiden. Quien no puede regresar, al menos en correspondencia con su demanda de protección, “ha llegado para quedarse” y eso les diferencia de otro tipo de inmigración como la estacional y la económica. Es por ello por lo que, según el marco

---

<sup>2</sup> Cabe recordar que, después de formalizar la solicitud mediante la entrevista, durante el primer mes puede llegarle al solicitante una resolución notificándole que su caso no ha sido admitido a trámite. Con esa notificación se le emite una carta de expulsión. En estos casos, la persona debe interponer un recurso para frenar la expulsión. En caso de que haya pasado un mes y no han notificado una resolución de no admisión a trámite, la hoja blanca que emite la policía, como documento legal para hacer todo tipo de tramites en España, seguirá siendo válida hasta la segunda fecha de validez del documento. Esta se debe renovar a los nueve meses.

normativo internacional de los derechos humanos, regional de la UE y nacional de los Estados, los gobiernos están “obligados” a gestionar un ágil y efectivo procedimiento de protección, acogida e integración para estas personas, bajo un enfoque de derechos humanos.

Tras comparar los casos de España, Francia y Alemania, en cuanto a las respuestas institucionales y los fundamentos ético-jurídicos de inclusión social que les guían, la presente tesis propone un modelo de integración multidimensional para que los solicitantes de asilo se integren a la sociedad receptora. Esta propuesta surge a partir de la identificación de criterios éticos y jurídicos que pretenden solucionar las situaciones de vulnerabilidad (inseguridad alimentaria, situación de calle, dificultades en el acceso a la salud, al mercado laboral y a los canales de participación política) que enfrentan estas personas en las sociedades de acogida. Asimismo, plantea unos lineamientos, rutas de acción en términos de políticas públicas para la gestión de la integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras. Como se argumentará en los capítulos finales, no solo es el solicitante de asilo quien recibe beneficios de los sistemas de asilo, acogida e integración; sino que, también, la sociedad receptora y los gobiernos evidencian aportes y un potencial capital humano para sus sistemas de bienestar con la llegada de una población que busca nuevas oportunidades para integrarse y contribuir a la nueva sociedad.

Lo anterior, como se detallará en la metodología, Capítulo I, se corrobora con los datos primarios obtenidos en el trabajo de campo; siendo este, un valor añadido a destacar en esta tesis. En concreto, se realizaron 32 entrevistas semiestructuradas, 13 grupos focales y 1.458 encuestas a solicitantes de protección internacional y al otro target del problema de investigación (funcionarios de ONGs, Policía Nacional, funcionarios de la administración pública, académicos, líderes de inmigrantes, defensores de derechos humanos). La implementación de estas técnicas de investigación se desarrolló en el marco de la presente tesis doctoral y en la gestión operativa del proyecto: Integración, Derechos Humanos y Ciudadanía Global, teniendo en cuenta el vínculo de ambos estudios y su relación temática. Respecto a la relación de estas dos investigaciones, cabe resaltar que este trabajo doctoral inició en noviembre de 2019. En el transcurso de esta tesis, el equipo de investigación, al que pertenece la doctoranda, ganó la convocatoria del Ayuntamiento de Madrid para proyectos en materia de Ciudadanía Global y Cooperación Internacional para el Desarrollo 2020, bajo el liderazgo del

catedrático Enrique San Miguel Pérez<sup>3</sup>. Entre los resultados del proyecto “Integración, Derechos Humanos y Ciudadanía Global”<sup>4</sup>, se encontraba la presente tesis doctoral.

Para la realización de las entrevistas, grupos focales y la encuesta, la investigadora de esta tesis doctoral colaboró en su diseño, en la convocatoria para los espacios de participación y en el procesamiento de los datos cuantitativos obtenidos de este sondeo. Para obtener los datos primarios se realizaron espacios de participación ciudadana con los solicitantes de asilo para hacer una devolución de conocimiento. Es decir que, en estas actividades, se generó un diálogo con los solicitantes de protección internacional, quienes recibieron asesorías jurídicas sobre asilo y extranjería; y estos, a su vez, brindaron información sobre su realidad y caracterización sociodemográfica. Además, se realizaron espacios de circulación de conocimiento especializado sobre protección internacional con especialistas y funcionarios de ONGs, de la administración del Estado español, Policía Nacional, representantes de colectivos de inmigrantes, parlamentarios, diplomáticos y académicos, para conocer sus experiencias y conocimientos como expertos en este tema de investigación.

Los hallazgos recopilados permitieron acceder a información directa del target, contrastarla y comprobarla con otras fuentes empíricas y oficiales que, en algunos puntos, reafirmaron la perspectiva institucional y que, en otros, la complementaron, ampliaron o contradijeron. El trabajo de campo implicó un acercamiento a la realidad estudiada, conocer las vivencias y experiencias del grupo poblacional de estudio; comprender las complejas realidades sociales del fenómeno, analizar e interpretar otra realidad, muy diferente, a la expuesta por las demás fuentes empíricas bibliográficas. Los datos primarios obtenidos de solicitantes de protección internacional tienen características y rasgos comunes que permiten que los resultados de esta tesis doctoral puedan ser utilizados para elaborar conclusiones y aportes que se apliquen a toda la población, al fenómeno de estudio y al campo de conocimiento.

El periodo de la investigación 2015-2022 se justifica en un enfoque que concibe la Crisis de los refugiados como un fenómeno que se encuentra en curso. Es decir, no se limitó, específicamente, a la crisis de desplazamiento internacional que generó la guerra de Siria; sino

---

<sup>3</sup> También director de esta tesis doctoral.

<sup>4</sup> Este proyecto se subvencionó a través de la convocatoria: Subvenciones para proyectos de Investigación en materia de Ciudadanía Global y Cooperación Internacional para el Desarrollo 2020 del Ayuntamiento de Madrid. El objetivo del proyecto fue definir una política pública municipal de integración de los inmigrantes que solicitan protección internacional y residen Madrid, con base en las experiencias comparadas de 16 ciudades de la UE, entre 2015 y 2020. Para el diseño de la política pública fue necesario identificar, clasificar y sistematizar las diferentes estrategias europeas de integración del solicitante de protección internacional. Este proyecto financiado por el Ayuntamiento de Madrid fue liderado por los directores de la presente tesis doctoral, el catedrático Enrique San Miguel Pérez y la profesora Cristina del Prado Higuera. Respecto a la investigadora predoctoral del presente trabajo, colaboró en todas las acciones y actividades de este proyecto.

que se ha extendido desde otros países con nuevas características. La llegada de miles de personas buscando protección internacional y nuevas oportunidades de vida puso, y sigue poniendo, en evidencia el desespero por huir de situaciones de guerra, pobreza extrema, persecución (por diversos motivos), violaciones masivas de derechos humanos o por el cambio climático que viven grandes regiones como África, Medio Oriente, Latinoamérica, entre otras. Cabe resaltar que, aunque la ruta más usada ha sido el mar Mediterráneo, siendo el acceso más peligroso de todas las rutas migratorias del mundo, lo cierto es que, otros miles de inmigrantes llegan en avión a países como España, principalmente, provenientes de países de América Latina.

Según las cifras oficiales del Parlamento Europeo<sup>5</sup> y ACNUR, en el año 2015 se registraron más de 1.322.850 solicitantes de asilo en toda la comunidad política de la UE. De esta cantidad de personas, alrededor de 911.000 refugiados e inmigrantes llegaron por las costas europeas y, aproximadamente, 3.771 personas perdieron la vida durante la peligrosa vía del Mar Mediterráneo<sup>6</sup>. Según ACNUR<sup>7</sup>, más del 75% de quienes llegaron en 2015 a Europa huían de la persecución y los conflictos en países como Siria, Afganistán o Irak. Asimismo, llegaron solicitantes de protección internacional provenientes de países de África, específicamente de Eritrea, Nigeria, Gambia, Malí, República del Congo, Senegal, Angola y Marruecos<sup>8</sup>; los cuales enfrentan fuertes situaciones de expolio y pobreza extrema. Para este mismo año, según los datos de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, se registró que Alemania recibió alrededor de 476.510 solicitantes de protección internacional, seguido por Hungría con 177.135 solicitudes, Suecia con 162.450, Austria 88.160, Italia 83.540, Francia con 76.165 solicitudes y España, entre los últimos puestos, con 14.780 solicitudes<sup>9</sup>.

Para el año 2016, las cifras se incrementan exponencialmente y cambia el orden de los países que eran los mayores receptores de inmigrantes solicitantes de asilo en la UE. Según el Parlamento Europeo, Alemania recibió más de 745.160 solicitudes de asilo, Italia 122.960, Francia 84.270, Grecia 51.110, Austria 42.255, Hungría 29.430 y España 15.755 solicitudes<sup>10</sup>. Durante este año, países como Italia y Grecia vieron desbordados sus sistemas de acogida y

---

<sup>5</sup> Parlamento Europeo, *Asilo y migración en la UE*, Bruselas, Parlamento Europeo, 2022.

<sup>6</sup> Departamento de Seguridad Nacional, *La crisis migratoria y de refugiados en la UE y su impacto en el "espacio SCHENGEN"*, Madrid, Departamento de Seguridad Nacional, 2016.

<sup>7</sup> Spindler, William, *2015: El año de la crisis de refugiados en Europa*, Ginebra, ACNUR, 2015.

<sup>8</sup> OIM, *Más de 120.000 migrantes y refugiados han llegado a Europa a través del Mediterráneo*, Ginebra, OIM, 2016.

<sup>9</sup> Parlamento Europeo, *Asilo y migración en la UE*, Bruselas, Parlamento Europeo, 2022.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

asilo por completo<sup>11</sup>. Ante la crisis migratoria de 2016, las instituciones de la Unión Europea implementaron planes de reubicación, mediante el principio de solidaridad con los refugiados que se encontraban naufragando en el mar y en las costas del Mediterráneo. Se debe recordar que, según los registros de la ONU, en el 2016 se alcanza el fatal récord de migrantes muertos en el Mediterráneo; pues en la crisis migratoria, aproximadamente, 3.800 personas perdieron la vida en el mar intentando llegar a Europa<sup>12</sup>.

Las alarmantes cifras (las registradas) de muertes en el Mar Mediterráneo se deben a que los inmigrantes y refugiados comenzaron a usar la ruta marítima, entre el territorio turco y las cercanas islas griegas del Egeo<sup>13</sup>, como alternativa a las medidas de control fronterizo, refuerzo de la seguridad nacional, el incremento de las expulsiones, deportaciones y la retención, por parte de algunos gobiernos e instituciones de la Unión Europea en sus territorios. Entre las medidas mencionadas se encuentran que, por ejemplo, Hungría construyó una valla a lo largo de su frontera con Serbia. Grecia e Italia incrementaron acciones de control y expulsión en sus fronteras, por parte de sus fuerzas públicas y con el apoyo de la agencia Frontex. Francia implementó medidas de control fronterizo, devoluciones y deportaciones de los refugiados que llegaban a su territorio<sup>14</sup>, entre muchos otros casos. Por su parte, Alemania, el 28 de agosto de 2015, dio la bienvenida a los refugiados, mediante su célebre frase “¡Lo lograremos!”, acelerando programas de acogida e integración para convertir a los refugiados en ciudadanos e insertarlos al mercado laboral. La afluencia masiva de inmigrantes hacia Europa generó reacciones morales diferentes entre los gobiernos, mientras unos eran más aperturistas en la acogida de refugiados, otros se mostraron más restrictivos y cerrados en su recepción.

Para el año 2017, se registró que a Alemania llegaron alrededor de 222.565 solicitantes de asilo, a Italia 128.850, a Francia 99.330, a Grecia 58.650 y a España 36.610. Por su parte, los países del bloque Este, abiertamente antiinmigración<sup>15</sup>, redujeron el número de llegadas de solicitantes de protección a sus territorios, alcanzando, por ejemplo, cifras como las de Hungría

---

<sup>11</sup> Según Médicos Sin Fronteras, específicamente en Grecia, se han registrado situaciones arbitrarias en relación con el trato a estas personas en situación de vulnerabilidad extrema. Por ejemplo, se han retenido a miles de refugiados en los cinco Centros de Recepción e Identificación del Egeo, existe una preocupante carencia de información sobre la situación legal de los inmigrantes; como también, sometimientos a duros y arbitrarios procedimientos fronterizos y de asilo. Médicos sin Fronteras, *5 datos sobre los campos de refugiados en Lesbos, Grecia*, Ginebra, Médicos sin Fronteras, 2021.

<sup>12</sup> “Este 2016 bate el trágico récord de migrantes muertos en el Mediterráneo”, en *El País.Com*, 27-X-2016. (Consultado el 12/06/2021).

<sup>13</sup> “Lesbos, el reto migratorio de la puerta de Europa”, en *El País.Com*, 18-V-2021. (Consultado el 25/08/2022).

<sup>14</sup> Esto se debió a los atentados de París del 13 de noviembre, los cuales reavivaron el discurso populista que relaciona a los refugiados con el terrorismo. Este tipo de discurso marca la senda política del país que proclama los principios de libertad, igualdad y fraternidad.

<sup>15</sup> “Aceptación de los refugiados y solidaridad en la UE”, en *El País.Com*, 5-VII-2022. (Consultado el 25/02/2023).



con 3.390 solicitudes y Polonia con 5.045<sup>16</sup>. Para este mismo año, los gobiernos y las instituciones de la UE continuaron con el incremento de las restricciones mediante controles fronterizos, expulsiones, retornos y detenciones en CIEs<sup>17</sup>. Además, se inició con la política de externalización de fronteras para impedir la llegada de miles de inmigrantes a Europa<sup>18</sup>. Estos datos corroboran que la reacción moral y los criterios jurídicos en que se han basado los países y las instituciones de la Unión Europea, desde el inicio de la Crisis de los refugiados, ha sido limitar la llegada de inmigrantes antes de brindar soluciones realistas y basadas en la dignidad humana.

Para el año 2018, se evidenció un cambio en el orden de los países receptores de refugiados en la UE, teniendo en cuenta las medidas implementadas por parte de los gobiernos para frenar la afluencia de inmigrantes refugiados en sus territorios. Por ejemplo, Alemania registró solo 184.180 solicitantes de asilo, Grecia 66.965 e Italia recibió a 59.950; frente al incremento exponencial de solicitantes de protección internacional en Francia, con un total de 137.665, y España<sup>19</sup> con 54.050. Según Dani Rovirosa<sup>20</sup>, para este mismo año, países como Italia manifestaron que no había ninguna crisis migratoria en la UE, pues las cifras lo corroboraban al disminuir notablemente. No obstante, el número de llegadas que se seguían registrando, el Acuerdo UE-Turquía<sup>21</sup> y el endurecimiento de las normas europeas en 2017 (contra las organizaciones humanitarias que rescataban a personas en el Mediterráneo, control de las fronteras e internamiento de los refugiados), mostraron que los argumentos sobre una finalización de la crisis no eran del todo correctos. Según el Parlamento Europeo, el año 2018 fue también un año bastante convulso para la UE, pues llegaron más de 664.405 solicitantes de asilo al territorio<sup>22</sup>.

---

<sup>16</sup> Parlamento Europeo, *Asilo y migración en la UE*, Bruselas, Parlamento Europeo, 2022.

<sup>17</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Francia: las grietas del refugio en Europa*, Madrid, CEAR, 2018. Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Hacia dónde va el nuevo sistema europeo común de asilo: Retos, amenazas y propuestas*, Madrid, CEAR, 2017.

<sup>18</sup> Según Angeliki Dimitriadi, Jean-Claude Juncker, presidente de la Comisión Europea durante el periodo de 2014 y 2019, recomendó como prioridad inmediata la profundización de la cooperación con países “clave” de origen y tránsito como Bangladesh, Pakistán, Egipto, Marruecos, Túnez, Libia, Nigeria o Irak para “intentar reducir el número global de llegadas irregulares” a cambio de “vías legales de migración más ambiciosas”. Dimitriadi, Angeliki, *Europa ante los refugiados*, Girona, Instituto Europeo del Mediterráneo, 2016.

<sup>19</sup> España aumenta sus cifras porque comienzan a llegar a su territorio solicitantes de protección procedentes de países hispanohablantes de América Latina que, dentro de la UE, eligen principalmente España para buscar protección.

<sup>20</sup> “Las cifras que desmienten la crisis migratoria en la UE”, en *El País.Com*, 18-I-2019. (Consultado el 12/02/2023).

<sup>21</sup> En el Capítulo III, se explica como la Crisis de refugiados en Europa generó la necesidad de establecer un acuerdo con Turquía para resolver, “de modo definitivo”, dado que la mayoría de las personas entraban a las islas griegas mediante Turquía.

<sup>22</sup> En 2015 se evidenció el pico más alto, con la llegada de más de 1.822.177 inmigrantes en busca de asilo provenientes, principalmente, de la guerra en Siria.

Ahora bien, aunque en 2019 continuó la disminución de las cifras de la crisis migratoria en algunos países de la UE como Alemania, donde se registró 165.615 solicitudes, Grecia 77.275 e Italia 43.770; otros países como Francia, con 151.070 solicitudes de asilo, y España con 118.264, siguieron registrando un exponencial aumento de inmigrantes que llegaron a sus territorios en busca de protección<sup>23</sup>. Estos dos países se ubicaron en el puesto segundo y tercero en recibir el mayor número de solicitantes de asilo de la UE; incluso, por encima de Grecia e Italia. En total, fueron 744.810 solicitudes de protección internacional que se recibieron en toda la comunidad política<sup>24</sup>. Además, durante este año, se analiza un cambio en la composición de la población inmigrante solicitante de asilo que arribó a los países de la UE. Por ejemplo, en España, las nacionalidades que solicitaron protección internacional fueron: Venezuela, Colombia, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Perú<sup>25</sup>. Por su parte, Francia recibió principalmente solicitudes de personas provenientes de Albania, Afganistán, Haití, Sudán, Guinea, Siria, Costa de Marfil, República del Congo, Argelia y Bangladesh<sup>26</sup>.

En el año 2020 suceden acontecimientos excepcionales que influyeron determinadamente en la disminución de solicitantes de asilo en el territorio de la UE. Por un lado, se padece la pandemia de Coronavirus y se imponen restricciones de movilidad y control sanitario a nivel global, provocando la disminución de la migración en general<sup>27</sup>. Por otro lado, en septiembre de 2020, la Comisión Europea presentó al Parlamento el Pacto de Asilo y Migración, con el cual los países y las instituciones europeas consiguieron crear una política de asilo más justa y eficaz<sup>28</sup>. Conforme a las estipulaciones de la Comisión y el Parlamento Europeo, se endureció y amplió la externalización de las fronteras con países como Turquía,

---

<sup>23</sup> Parlamento Europeo, *Asilo y migración en la UE*, Bruselas, Parlamento Europeo, 2022.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Datos y estadísticas de asilo de 2020*, Madrid, CEAR, 2020.

<sup>26</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Francia, las grietas del refugio en Europa*, Madrid, CEAR, 2019, pág. 7.

<sup>27</sup> Según CEAR, en su informe anual de 2021, durante las restricciones por la pandemia (2020-2021), las solicitudes de asilo en España descendieron más del 55%. Se registró, además, que aproximadamente el 15% de las solicitudes de asilo las realizaron niños y niñas no acompañados. Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *INFORME 2021: Las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, CEAR, 2021.

<sup>28</sup> El énfasis en la palabra eficaz, pretende diferenciarla de su antecedente: la salida justa. Como veremos en el Capítulo II, dicha eficacia hace referencia a medidas de expulsión, retornos forzados en fronteras, controles fronterizos, externalización de fronteras, internamientos de inmigrantes y valoración acelerada de las solicitudes para emitir denegaciones. Específicamente, el 23 de septiembre de 2020, la Comisión Europea publicó el Pacto sobre Migración y Asilo de la Unión Europea (UE). Este documento contiene cinco propuestas legislativas. Primero, refuerzo del control de las fronteras exteriores y un mecanismo de control de fronteras independiente. Segundo, la reforma del reglamento por el que se establece un procedimiento común de protección internacional. Tercero, la propuesta de reforma del Reglamento de Dublín haciéndolo más estricto. Cuarto, la propuesta de reglamento que regula situaciones de crisis y fuerza mayor. Y, quinto, la propuesta de reforma del establecimiento del sistema europeo de comparación de impresiones dactilares (EURODAC) de las personas solicitantes de asilo. Red Acoge, *Propuesta de la sociedad civil al Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo. Documento de análisis*, Madrid, Red Acoge, 2021.

Marruecos, Libia y Túnez. Adicionalmente, se incrementaron las competencias y facultades de la agencia de control fronterizo de la UE, Frontex.

En este mismo año, 2020, se registró un total de 472.395 solicitantes de asilo en toda la Unión Europea. De estas cifras, 121.955 se registraron en Alemania, 93.200 en Francia, 88.530 en España, Grecia 40.560 e Italia 26.940<sup>29</sup>. Aunque hubo restricciones en la movilidad aérea, terrestre y marítima por las causas mencionadas, las cifras de los primeros tres países en recibir el mayor número de solicitantes de asilo fue exponencial. Según Eurostat, en 2020, la Unión Europea concedió la protección a 281.000 personas, entre ellos se encontraban, principalmente, ciudadanos sirios, venezolanos y afganos. No obstante, hubo una disminución del 5% de personas beneficiadas de protección internacional, dado que en 2019 se les concedió a 295.600 solicitantes<sup>30</sup>.

Aunque las restricciones impuestas provocaron una reducción de la migración, las cifras volvieron a aumentar en 2021 e incrementaron, exponencialmente, en el año 2022. En el caso del año 2021, las cifras de solicitudes de asilo en la UE se elevaron a 632.315. Alemania registró 190.545 solicitudes, Francia 120.685, España recibió 65.482 (un 26,3% menos de solicitudes respecto al año anterior), Italia 53.610 y Grecia 28.355. Según la Agencia de la UE para el Asilo<sup>31</sup>, las principales nacionalidades en solicitar protección internacional en la UE fueron: afganos, sirios, iraquíes, venezolanos, paquistaníes y colombianos. Según la Comisión Europea, el incremento de las solicitudes supuso un 34 % en comparación con el año 2020, pero un 10% menos que las cifras de 2019, antes de la pandemia<sup>32</sup>.

Para el año 2022, Alemania, Austria, Francia, España<sup>33</sup> e Italia sumaron el 74% de las solicitudes de protección internacional en toda la UE. En total, se registraron en toda la comunidad política 932.991 solicitantes de asilo, es decir, un aumento del 46,5 % en comparación con el año 2021<sup>34</sup>. Según la Agencia Europea de Asilo, las cifras registradas durante este año fueron similares a las evidenciadas en los años 2015 y 2016. Alemania registró 244.132 solicitantes de asilo en su territorio, adicionales a los 1.045.185 refugiados ucranianos

---

<sup>29</sup> Parlamento Europeo, *Asilo y migración en la UE*, Bruselas, Parlamento Europeo, 2022.

<sup>30</sup> “La Unión Europea otorgó asilo a 281 mil personas en 2020”, en *Agencia Anadolu*, 21-IV-2021. (Consultado el 22/04/2022).

<sup>31</sup> European Union Agency for Asylum, *Asylum Report 2022*, La Valeta, European Union Agency for Asylum (EUAA), 2022.

<sup>32</sup> Comisión Europea, *Cifras globales de la inmigración en la sociedad europea*, Bruselas, Comisión Europea, 2021.

<sup>33</sup> La Oficina de Asilo y Refugio registró 118.842 solicitudes de protección internacional en 2022, posicionándose como el máximo histórico desde su creación. La cifra de resoluciones ascendió a 91.369 expedientes, un 27,2% más que en 2021.

<sup>34</sup> Informe de situación de la Comisión de la UE y cifras de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EUAA) de 4 de enero de 2023 (número 331 del 11 de enero de 2023).

que obtuvieron protección temporal y acogida. Francia, por su parte, recibió más de 137.000 solicitudes, es decir, las mismas cifras del año 2019 donde se batió el récord de mayor cantidad de solicitudes de protección internacional recibidas desde que inició la crisis migratoria en 2015. Adicional a estas solicitudes, Francia acogió a 119.000 ucranianos que obtuvieron protección temporal en su territorio<sup>35</sup>. En el caso de España, se registraron alrededor de 118.842 solicitantes de asilo. Estos tres países se ubicaron como los principales receptores de solicitudes de protección internacional. Según la Agencia Europea de Asilo, en su informe de 2022<sup>36</sup>, las principales nacionalidades que solicitaron asilo en la UE fueron sirios, seguidos por afganos, venezolanos, paquistaníes y colombianos; además de los ucranianos por la guerra con Rusia.

En este mismo año 2022, se evidencia, por un lado, la saturación de los sistemas de asilo, acogida e integración de los países de la UE receptores. Por ejemplo, Bélgica, Francia, España, Italia y Grecia no contaron con los suficientes dispositivos (viviendas) de acogida para recibir a las miles de personas que llegaron a sus territorios<sup>37</sup>. En estos países, la mayoría de los solicitantes de asilo (entre ellos, mujeres y niños) no pudieron acceder a viviendas del sistema de acogida, por lo que enfrentaron situaciones de inseguridad alimentaria, frío y condiciones insalubres<sup>38</sup>. Por otro lado, han surgido tensiones entre los Estados miembros ante las llegadas masivas de inmigrantes solicitantes de protección a los países de la UE. Los diversos bloques han tenido posiciones morales diferentes ante la crisis migratoria, sin importar las repercusiones de la moral dominante que, hasta ahora, ha generado consecuencias sociales negativas que afectan al conjunto de los europeos. Por ejemplo, Austria, Hungría y Serbia, han emprendido alianzas para cerrar sus fronteras e impedir más llegadas de solicitantes de asilo a sus territorios<sup>39</sup>. Por su parte, el bloque España, Chipre, Grecia, Italia y Malta reclaman a la UE un reparto equitativo de la responsabilidad migratoria<sup>40</sup>. En relación con el bloque norte, Alemania, Francia y Holanda reclaman a los países del mediterráneo más control fronterizo y efectividad

---

<sup>35</sup> “Guerra en Ucrania España cuenta con 21.000 plazas para refugiados ucranianos y abrirá una bolsa de familias de acogida”, en *RTVE.es*, 15-III-2022. (Consultado el 05/12/2022).

<sup>36</sup> European Union Agency for Asylum, *Asylum Report 2022*, La Valeta, European Union Agency for Asylum (EUAA), 2022.

<sup>37</sup> “Guerra en Ucrania España cuenta con 21.000 plazas para refugiados ucranianos y abrirá una bolsa de familias de acogida”, en *RTVE.es*, 15-III-2022. (Consultado el 05/12/2022).

<sup>38</sup> CEAR, *INFORME 2022: Las personas refugiadas en España y Europa. Resumen Ejecutivo*, Madrid, CEAR, 2022.

<sup>39</sup> “Las solicitudes de asilo en la UE se disparan a niveles de la crisis de refugiados”, en *El Periódico de España*, 25-XI-2022. (Consultado el 01/01/2023).

<sup>40</sup> “España, Italia, Grecia, Chipre y Malta reclaman a la UE un reparto equitativo de la responsabilidad migratoria”, en *Europa Press*, 20-III-2021. (Consultado el 02/02/2023). “La tensión política en la unión europea a raíz de la reforma del asilo”, en *Geopol*, 30-IV-2021. (Consultado el 22/11/2022).

en la aplicación del Reglamento de Dublín; pues los inmigrantes pasan por estos países para solicitar asilo en los Estados del norte<sup>41</sup>.

En resumen, la anterior evolución de las solicitudes de asilo en la UE explica la elección de estos tres países: Alemania, Francia y España. Esta decisión se fundamenta en que la crisis migratoria, desde 2015, ha ido evolucionando de manera tal, que los puntos críticos de recepción de asilo se han trasladado de Alemania a Francia y de Francia a España en virtud de las estadísticas de asilo. Las nacionalidades de origen también cambian, pasando de una primera etapa, que afectaría principalmente a Alemania con migrantes procedentes de Siria, Afganistán e Irak; a una segunda etapa en el que el polo de acogida ha sido Francia, con una inmigración compuesta por las nacionalidades anteriores y nuevos inmigrantes procedentes de Eritrea, Sudán, Costa de Marfil y Guinea. En el caso francés, muchos de estos inmigrantes intentan pasar a territorio inglés mediante el Canal de la Mancha. Finalmente, en la tercera etapa de 2019-2022, el protagonismo en cifras de asilo se ha trasladado a España, con una explosión migratoria de solicitantes de asilo originarios de Venezuela, Colombia, Honduras, El Salvador y Perú. Como se puede advertir, la Crisis de los refugiados no se circunscribe al año 2015, sino que se transforma y se mantiene vigente en Europa.

Aunque la presente investigación tomará cifras y datos empíricos de otros países de la UE; ésta se centrará, en los últimos capítulos, en el caso de España. Pues las cifras y realidades que enfrenta este país permiten llegar a resultados, análisis y conclusiones determinantes para elaborar la propuesta de un modelo de gestión para abordar el fenómeno de estudio y ampliar conceptualmente el campo de conocimiento.

España, desde el año 2019, ha enfrentado una silenciosa<sup>42</sup>, pero gigantesca crisis migratoria. Una masiva afluencia de miles de solicitantes de protección internacional ha arribado, principalmente, en la capital de Madrid. En este mismo año, los solicitantes de protección internacional se multiplicaron por 46 con respecto a cifras de 2012<sup>43</sup>. La inmigración solicitante de asilo que llega a los demás países de la UE, como Francia, Alemania, Italia o Grecia, no es la misma que llega a España. Los vínculos históricos y el idioma en común suponen que se puede facilitar la “inserción” de las personas que provienen de Latinoamérica

---

<sup>41</sup> “Francia pide a España un mayor control fronterizo de la migración”, en *La Vanguardia*, 11-I-2023. (Consultado el 23/02/2023).

<sup>42</sup> El drama de los viajes en embarcaciones a través del mediterráneo, lo que se denomina como “pateras”, se ha ubicado en los medios de comunicación como una situación alarmante y de gran preocupación; sin embargo, existe otro fenómeno, igual de alarmante y crítico, pero silencioso: la llegada de solicitantes de asilo a través del aeropuerto de Barajas en Madrid. Estas personas que llegan buscando refugio, lo hacen tras el incremento de la violencia estructural y el aumento de la criminalidad que han sufrido en sus países de origen o residencia.

<sup>43</sup> Para ese año se registraron solo 2.588 solicitudes.

buscando protección. Concretamente, en 2019, España recibió alrededor de 118.264 solicitudes de asilo, doblando las cifras del año 2018. Según los datos de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, en este año se recibieron aproximadamente 3.600 solicitudes por semana. Sin embargo, más del 90% de resoluciones a personas de estas nacionalidades latinoamericanas fueron desfavorables.

Para el año 2020, se registraron 88.762 solicitudes de asilo según el Ministerio del Interior, es decir, un 25-26% menos respecto al 2019. Esto se debió, principalmente, a las restricciones que se impusieron por la pandemia<sup>44</sup>, la escasez de citas para solicitar asilo, los colapsos de los sistemas de acogida y los impedimentos legales y burocráticos para integrarse a la sociedad española. Según la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, en este mismo año se estaba recibiendo en España, aproximadamente, 3.500 solicitudes por semana, principalmente de solicitantes provenientes de Venezuela y Colombia<sup>45</sup>. Este escenario ubicó a España, durante febrero de 2020, según los datos oficiales de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, como el principal país de la UE en recibir más peticiones de refugio que cualquiera de los otros países comunitarios, pues a inicios de este año se había recibido casi 20.000 solicitudes. Dentro de España, la ciudad de Madrid atendió a más del 55% de los solicitantes.

Aunque en el año 2021 España siguió ubicándose como el tercer país en recibir el mayor número de solicitantes de asilo, se evidenció nuevamente la disminución de las solicitudes, pues se registraron 65.404 en todo el país. En el caso de la provincia de Madrid, según la Oficina de Asilo y Refugio, a diciembre de 2021, solicitaron protección internacional 18.295 personas. A inicios del año 2023, la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) del Ministerio del Interior registró, en 2022, más de 118.842 solicitudes de protección internacional en todo el país, es decir, un 81,5% más de solicitudes que en el año 2021. Como se puede ver, se retorna a un aumento progresivo de solicitantes de asilo y una presumible recuperación de la situación en la que se encontraba España antes de la pandemia.

Como se ha explicado, la Crisis de los refugiados no se limita al contexto de la guerra de Siria y sus consecuencias en 2015, sino que desató una serie de situaciones críticas a partir de este año que involucraron nuevos países tanto de origen, como de destino. Se puede convenir que la respuesta europea centrada en la externalización de las fronteras y un tratamiento del fenómeno como una cuestión de seguridad no ha sido efectiva, pues no ha impedido que las

---

<sup>44</sup> La pandemia, como algo totalmente impredecible, complejizó aún más la situación de vulnerabilidad de las personas solicitantes de protección. Pues el sistema de acogida, en todos los países de la UE, principalmente en España, se encontraba desbordado y estas personas no tenían ningún tipo de protección o ayuda.

<sup>45</sup> “España es el país de la UE con más peticiones de asilo por la presión de Latinoamérica”, en *El País.com*, 23-02-2020. (Consultado el 23/11/2021).

solicitudes de asilo aumenten. Lo que se halla en el trasfondo de esta reconfiguración y prolongación de la crisis migratoria es una crisis en los fundamentos éticos y jurídicos que han hecho de Europa una civilización de acogida. Los criterios morales que fundamentan la gestión pública de la integración demuestran su fracaso, por ejemplo, ante las miles de muertes en el Mediterráneo. La desgarradora muerte del niño Aylan Kurdi en 2015 y el hallazgo de más de ochenta refugiados muertos en camiones frigoríficos en Hungría y Austria<sup>46</sup>, también en 2015, por mencionar algunos ejemplos, debieron poner en cuestión aquello que comprendemos por integración cuando estalló la crisis. Así como los requisitos burocráticos procedimentales y extra administrativos que, desde ese momento hasta hoy, se anteponen a quienes han logrado superar los filtros de una Europa aislada por alambradas y muros. Una Europa que afronta un problema altamente exigente desde el punto de vista ético y legal.

Las decenas de personas movilizándose por las carreteras de los países del sur de la UE hasta llegar a Francia<sup>47</sup> u otros países como Alemania<sup>48</sup> en 2017; como también, el uso de estas personas como armas de guerra entre Bielorrusia y Polonia en 2021, ponen en evidencia la ausencia de una respuesta institucional efectiva en Europa<sup>49</sup>. Los cientos de jóvenes que arriesgan sus vidas constantemente saltando las vallas de Ceuta y Melilla o nadando en sus costas para llegar a suelo europeo<sup>50</sup>, debería poner en cuestión los principios éticos y jurídicos que sustentan la propuesta europea ante la inmigración que busca refugio. Además de la crisis humanitaria y política, esta prolongada Crisis de los refugiados puso a toda la comunidad política “frente a un espejo”, obligándole a repensar los valores a partir de los cuales se relaciona con el sur global.

La falta de voluntad política de los Estados por “no saber qué hacer” ante esta problemática y por omitir sus obligaciones, conforme al derecho internacional de los derechos humanos, ha puesto en entredicho su capacidad y fortaleza institucional, por no lograr acuerdos comunes en relación con los sistemas de asilo, acogida e integración que apunten más allá de la securitización de las fronteras. No solo se trata de cifras, la Crisis de los refugiados y los solicitantes de protección internacional suponen un desafío ético y jurídico para Europa, el cual

---

<sup>46</sup> “Decenas de refugiados hallados muertos en un camión en Austria”, en *El Mundo*, 27-VIII-2015. (Consultado el 23/09/2022).

<sup>47</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Francia, las grietas del refugio en Europa*, Madrid, CEAR, 2018, págs. 42-43.

<sup>48</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Los retos actuales del sistema de asilo alemán*, Madrid, CEAR, 2019, págs. 37-39.

<sup>49</sup> “Bielorrusia: los migrantes como ‘arma política’”, en *La Vanguardia*, 15-XI-2021. (Consultado el 23/02/23).

<sup>50</sup> “Las 23 víctimas del salto masivo a la valla de Melilla murieron por “asfixia mecánica”, en *Euronews*, 14-VII-2022. (Consultado el 13/02/2023). “Los saltos a las vallas de Ceuta y Melilla suben un 24% a pesar de las concesiones del Sáhara”, en *El Independiente*, 04-I-2023. (Consultado el 15/02/2023)

pone a prueba los principios morales dominantes de las sociedades de acogida. Estos hechos son consecuencias morales negativas de una reacción moral ineficaz en la tarea de hacer frente a una crisis humanitaria que le desborda.

El aumento de la afluencia de los inmigrantes y la reconfiguración del problema en la fallida inclusión social de los refugiados es una muestra de que la gestión de la integración del inmigrante no ha sido la adecuada; pues no existe un modelo de integración con criterios éticos y jurídicos unificados y, lo más importante, justos. No se han conseguido acuerdos respecto a la integración del solicitante de asilo en términos económicos, socioculturales, ni políticos, por lo que las disparidades en materia de integración son enormes entre los países de la UE. La inmensa mayoría de Estados miembros concibe la integración como una simple regularización del estatus jurídico migratorio, con múltiples restricciones en el caso del solicitante de protección internacional. Las crisis humanitarias, la mendicidad y los brotes de violencia que ha generado en estos últimos años la llegada de miles de refugiados a Europa, son el reflejo de una gestión de la integración inadecuada; pues desconoce las múltiples dimensiones en las que interactúan la sociedad autóctona y la población inmigrante.

No es casual que lo único en que se ha puesto de acuerdo tanto la Comisión como el Parlamento de la UE, en el periodo de estudio, sea la externalización de las fronteras. Es necesario y conveniente llegar a acuerdos en algo más, incluso, si esto exige modificar la concepción moral dominante que existe en Europa frente a la inmigración solicitante de asilo. A lo largo de la tesis se argumentará que, por un lado, es una concepción moral victimizante y, por otro lado, es una concepción moral criminalizante. Esta concepción moral ante la inmigración ha sido el punto de partida de acciones públicas que, desde 2015, no ha generado mejores consecuencias sociales desde el punto de vista de sus propios principios, por lo tanto, debería reevaluarse. Las acciones públicas que se mencionan se refieren a la gestión de la integración de la inmigración en cada país analizado. Si se transforma la reacción moral dominante por una reacción pragmática, ajustada a la realidad social y que no parta del deber ser, sino de lo que es más conveniente para todos coyunturalmente, podría tener lugar un modelo de gestión de la integración del inmigrante que genere unas consecuencias nuevas y positivas para la sociedad de acogida y para el propio inmigrante.

En resumen, la pregunta por los fundamentos de la integración cobra vigencia ante una realidad desafiante frente a los modelos y marcos conceptuales. La llegada masiva de inmigrantes solicitando protección internacional a Europa incrementa las tensiones entre el discurso de universalidad de los derechos humanos y los procesos de regularización propios de los Estados y la normativa de la UE. También, aumentan las brechas entre el ideal democrático



de construir una sociedad bajo principios de libertad, igualdad y justicia que no excluya a ninguna persona, sea cual sea su condición; y la necesidad de establecer parámetros de integración con deberes tanto para el ciudadano autóctono, como para el inmigrante. Este nuevo escenario hace pertinente la propuesta de un modelo óptimo para la gestión de la integración de la inmigración, ajustado a la realidad desde el punto de vista ético, y dota de vigencia la pregunta por los principios en que deben basarse los Estados para enfrentar las nuevas dinámicas migratorias. Por ello, en este trabajo se da relevancia a la garantía de los derechos fundamentales como criterios para responder a dicha crisis, a partir de la correlación entre derechos y deberes. En este sentido, para desarrollar la presente investigación doctoral se formuló la siguiente pregunta: ¿Cuáles han sido los criterios éticos y jurídicos de acogida e integración que se han aplicado en los tres países con mayor recepción de solicitantes de asilo de la Unión Europea entre 2015-2022 y cómo pueden dichos criterios contribuir a la creación de un modelo de integración de los solicitantes de asilo para España?

En virtud de responder a esta pregunta y desarrollar la metodología paso a paso, fue necesario formular las siguientes Sub-preguntas normativas (deber ser en función de la mayor efectividad en el goce de los derechos humanos de todos los actores involucrados), las cuales corresponden a los dos principales aspectos del problema de investigación:

- 1- ¿Cuáles son las dimensiones y criterios (éticos y jurídicos) que debe tener el proceso de integración de los solicitantes de protección internacional?
- 2- ¿Qué enfoque ético debe guiar las políticas de integración de los solicitantes de protección internacional?

Para responder a la pregunta de investigación y las Sub-preguntas normativas, fue necesario alcanzar el siguiente objetivo general:

Explicar y analizar los criterios éticos y jurídicos que se han aplicado en Alemania, Francia y España, para integrar a los solicitantes de protección internacional entre 2015-2022 de cara a formular un modelo de integración que sea apropiado y efectivo para España.

Para el alcance del objetivo general, se plantearon los siguientes objetivos específicos:

1. Describir y analizar la protección internacional como institución en la historia jurídica actual de la UE.
2. Analizar los paradigmas *iusfilosóficos* predominantes que han fundamentado el criterio de legitimidad moral para la integración de los solicitantes de protección internacional en la UE entre 2015 y 2022.

3. Explicar y analizar los enfoques que han guiado las estrategias y políticas de acogida e integración de los solicitantes de protección internacional en tres países de la UE (Alemania, Francia, España).

4. Analizar las consecuencias de las concepciones morales dominantes las sociedades de acogida de la UE ante la llegada masiva de solicitantes de asilo, a partir de un marco conceptual de ética social aplicada.

5. Proponer lineamientos para una efectiva integración multidimensional de los solicitantes de protección internacional en la UE con especial énfasis en España.

Sobre la Hipótesis<sup>51</sup>, la investigación pretende probar el siguiente enunciado:

**HI:** Una política pública de integración de solicitantes de protección internacional que alcance la mayor efectividad posible en el goce de los derechos humanos de todos los actores involucrados, debe basarse en una *concepción moral pragmática* que asigne deberes y derechos a los inmigrantes en cuatro dimensiones interdependientes, transversales e indivisibles: *integración jurídica, económica, social y política*.

En este sentido, enunciamos la relación de las siguientes variables de la investigación, las cuales se refieren a los principales fenómenos del problema de estudio:

1- Las políticas públicas de integración de solicitantes de protección internacional que alcanzan la mayor efectividad posible en el goce de los derechos humanos de todos los actores involucrados (*variable dependiente*).

2- La aplicación de una reacción moral pragmática ante la crisis migratoria de los refugiados (*variable 1 independiente*).

3- La asignación de deberes y derechos a los inmigrantes en cuatro dimensiones interdependientes, transversales e indivisibles de integración jurídica, económica, social y política (*variable 2 independiente*).

Para responder la pregunta de investigación, alcanzar los objetivos propuestos y comprobar la hipótesis, se llevó a cabo una metodología de investigación cualitativa y cuantitativa. La estructura de la metodología permitió emplear herramientas y conocimientos documentales y experimentales, así como cimentar las bases para la interpretación, discusión y presentación de los resultados. Para la aplicación del método científico se implementaron técnicas como la revisión documental de fuentes primarias (estudios e investigaciones con datos experimentales, discursos, boletines, anuarios estadísticos, proyectos, tesis, bases de datos

---

<sup>51</sup> La hipótesis es la respuesta a la pregunta de investigación. En este sentido, los capítulos de la tesis y los análisis de esta investigación comprueban la hipótesis que nos hemos planteado.

estadísticos, entrevistas en medios de comunicación, tratados, leyes internacionales, regionales y nacionales) y secundarias (informes de ONGs, propuestas teóricas, artículos de revistas, libros, artículos de opinión, artículos científicos, informes oficiales de los gobiernos y de la UE), entrevistas semiestructuradas a 32 *Stakeholders*, la realización de 13 grupos focales y la aplicación de una encuesta de 38 preguntas con respuestas de selección múltiple a 1.458 solicitantes de asilo residentes en Madrid. Como se puede ver, la presente tesis doctoral no solo se basó en la información empírica obtenida de la revisión documental (propuestas filosóficas/teóricas, marco legal, informes oficiales, estudios e investigaciones empíricas); sino que se fundamentó, además, en datos empíricos primarios (obtenidos de las entrevistas, encuestas, grupos focales) para contrastar, ampliar y corroborar la información/hallazgos y entender otra realidad que no se encontraba en las fuentes bibliográficas.

Posteriormente, se sistematizaron los datos de las diversas fuentes para delimitar una serie de hallazgos. Esta lista de hallazgos dio lugar a los resultados y análisis de la investigación doctoral que se encuentra en el Capítulo VI. Finalmente, el proceso investigativo condujo a la definición de recomendaciones y conclusiones.

La presente tesis doctoral se ha estructurado en siete capítulos que se describen a continuación:

En el Capítulo I se describe la metodología de investigación aplicada en la presente tesis. En este apartado se explican las técnicas de investigación cualitativa y cuantitativa que se implementaron para alcanzar los objetivos de la presente investigación doctoral. También, se detallan los pasos metodológicos que se siguieron para la recolección de datos, la obtención de hallazgos y la elaboración de los resultados y análisis de la investigación. Finalmente, se explica cómo se interpretaron dichos hallazgos y como se llegó a las conclusiones.

En el Capítulo II se exponen las definiciones conceptuales que hay sobre la integración por parte de varios autores de referencia, mostrando las diversas interpretaciones, los múltiples significados y diferentes tratamientos según el contexto sociopolítico y jurídico donde se desarrolla. Se plantea que dichas percepciones han influido en la selección del modelo de gestión para la integración de los inmigrantes, según la comprensión de los conceptos de diferencia e igualdad. Conforme a este hallazgo, en este capítulo se hace una aproximación sobre un modelo de integración multidimensional, con unos criterios de cumplimiento por cada dimensión que incluye este concepto y una líneas de acción que permiten su efectividad en la práctica. Lo anterior, se elabora a partir de los hallazgos obtenidos de las propuestas teóricas de los autores de referencia.

En el Capítulo III se explica y analiza, por un lado, la historia institucional de los principales instrumentos jurídicos de la protección internacional. Por otro lado, se expone el entramado jurídico de la protección internacional, es decir, sus instrumentos, organismos competentes; así como el origen de los mecanismos empleados hoy para garantizar este derecho a nivel universal, regional de la UE y en el ámbito nacional de los Estados europeos. Además, se definen los principales términos del marco normativo de la protección internacional, por ejemplo, el derecho de asilo, el estatuto de refugiado, la protección subsidiaria, entre otros. En este capítulo se analiza como la Unión Europea representa la bipolaridad entre el derecho internacional y la voluntad soberana de los Estados, es decir, un intento fallido por unificar, entre todos los Estados miembros, los procedimientos y criterios del derecho de asilo.

En el Capítulo IV se realiza un análisis comparativo sobre los sistemas de asilo, acogida e integración de los principales países de la UE receptores de inmigrantes solicitantes de protección internacional: Alemania, Francia y España. Como se verá en este capítulo, se perciben disparidades profundas entre los modelos de gestión de los sistemas, es decir, asimetrías en la relación entre el Estado y el extranjero solicitante de asilo. Este análisis comparativo se enmarca en elementos concretos de la administración pública: como la cobertura de puntos de atención para solicitar asilo, el peso del centralismo o la descentralización político-administrativa y las estrategias elegidas para evitar la marginalización a través del sistema de acogida e integración. También, se analizan situaciones de discriminación, omisión y barreras administrativas que imposibilitan el cumplimiento y progreso de derechos y servicios esenciales para estas personas.

En el Capítulo V se presentan los fundamentos éticos y jurídicos que debe tener la integración de los solicitantes de protección internacional en Europa. Estos cimientos argumentativos se realizan a partir de las propuestas filosóficas de tres autores contemporáneos de referencia: Slavoj Žižek, Jürgen Habermas y Thomas Pogge. En la introducción de este capítulo se explica por qué se escogieron estos autores. De manera resumida, su elección no fue casual; dependió del enfoque realista que estos filósofos tienen en sus planteamientos; cada uno, desde corrientes de pensamiento diferentes. En este capítulo se describen las cinco reacciones morales recurrentes en las sociedades de acogida para analizar cuál de ellas responde de mejor forma a las circunstancias concretas de esa posición moral dominante en la Crisis de los refugiados. Al final, se argumenta que la reacción que mejor responde a las consecuencias sociales negativas que genera esta crisis migratoria, hoy en Europa, es la pragmática. Es decir, una nueva moral en la que el Estado receptor garantice los derechos fundamentales a los refugiados para que estos adquieran obligaciones morales en la sociedad receptora; teniendo en

cuenta que los deberes del refugiado deben contar con ciertas garantías estatales para su cumplimiento.

En el Capítulo VI se presenta la discusión y los análisis de la investigación doctoral, dando lugar a los resultados. Este capítulo se estructura en doce unidades de análisis que recogen los principales datos y hallazgos del estudio. Además, se proponen recomendaciones para llevar a cabo una integración efectiva de los inmigrantes en las sociedades receptoras, conforme a la identificación de diversas barreras y condicionantes que lo limitan.

En el Capítulo VII se sustenta nuestra propuesta del modelo de integración multidimensional en diálogo con los resultados de la investigación y los capítulos anteriores. Finalmente, se encuentran las conclusiones de la investigación, en ellas se incluyen los principales hallazgos obtenidos, se responde a la pregunta de investigación y se sustentan las contribuciones del estudio.<sup>52</sup>

Como mérito, el desarrollo de esta tesis doctoral se ha enmarcado en relevantes proyectos de investigación de la Universidad Rey Juan Carlos. En estos proyectos ha sido relevante el liderazgo de los directores de la presente tesis doctoral: Enrique San Miguel Pérez y Cristina del Prado Higuera. Asimismo, ha participado la autora de esta tesis como miembro de los equipos de investigación. Los proyectos han sido, por un lado, el denominado “Integración, derechos humanos y ciudadanía global”<sup>53</sup>; y, por otro lado, el proyecto financiado por la Comunidad Madrid denominado “Ciudadanía global e integración: gestión de la inmigración ante el reto demográfico y la lucha contra la despoblación en España”<sup>54</sup>. Además, conforme a esta investigación doctoral, se ha generado una innovación con una transferencia de conocimiento hacia la sociedad; la cual ha dado lugar a una empresa de base de conocimiento EBC. La empresa se llama MigraEmpleo S.L.<sup>55</sup> y surge en el marco de la convocatoria “Programa de Aceleración SpinOut” de la aceleradora de proyectos empresariales de la comunidad universitaria de la URJC, SpinOut, con apoyo del Ayuntamiento de Madrid.

---

<sup>52</sup> Cabe aclarar que en el presente trabajo doctoral no hay, en sí, un capítulo específico que se llame marco teórico o conceptual, ni antecedentes, sino que la discusión teórica es transversal porque la tesis presenta los resultados de la investigación en formato de capítulos de monografía.

<sup>53</sup> El proyecto denominado “Integración, Derechos Humanos y Ciudadanía Global” de la convocatoria: Subvenciones para proyectos de Investigación en materia de Ciudadanía Global y Cooperación Internacional para el Desarrollo 2020 del Ayuntamiento de Madrid, ocupó la primera posición de los proyectos seleccionados y fue liderado por los directores de la presente tesis doctoral: el catedrático Enrique San Miguel Pérez y la profesora Cristina del Prado Higuera.

<sup>54</sup> Este proyecto lo lidera el investigador posdoctoral Guillermo Duque de la URJC, mediante la convocatoria: “Proyectos para jóvenes doctores de la Comunidad de Madrid”.

<sup>55</sup> La empresa se dedica a brindar orientación, información y acompañamiento para la integración (multidimensional) de la población inmigrante en España.



# CAPÍTULO I

## METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN DOCTORAL

Para desarrollar la presente investigación se formuló la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles han sido los criterios éticos y jurídicos de acogida e integración que se han aplicado en los tres países con mayor recepción de solicitantes de asilo de la Unión Europea entre 2015-2022 y cómo pueden dichos criterios contribuir a la creación de un modelo de integración de los solicitantes de asilo para España?

En virtud de responder a esta pregunta y desarrollar la metodología paso a paso, fue necesario formular las siguientes Sub-preguntas normativas (deber ser en función de la mayor efectividad en el goce de los derechos humanos de todos los actores involucrados), las cuales corresponden a los dos principales aspectos del problema de investigación:

1. ¿Cuáles son las dimensiones y criterios (éticos y jurídicos) que debe tener el proceso de integración de los solicitantes de protección internacional?
2. ¿Qué enfoque ético debe guiar las políticas de integración de los solicitantes de protección internacional?

Para responder a la pregunta de investigación fue necesario alcanzar el siguiente objetivo general:

### **1.1. Objetivo general**

Explicar y analizar los criterios éticos y jurídicos que se han aplicado en Alemania, Francia y España, para integrar a los solicitantes de protección internacional entre 2015-2022 de cara a formular un modelo de integración que sea apropiado y efectivo para España.

Para el alcance del objetivo general, se plantearon los siguientes objetivos específicos:

### **1.2. Objetivos específicos**

1. Describir y analizar la protección internacional como institución en la historia jurídica actual de la UE.
2. Analizar los paradigmas *iusfilosóficos* predominantes que han fundamentado el criterio de legitimidad moral para la integración de los solicitantes de protección internacional en la UE entre 2015 y 2022.

3. Explicar y analizar los enfoques que han guiado las estrategias y políticas de acogida e integración de los solicitantes de protección internacional en tres países de la UE (Alemania, Francia, España).
4. Analizar las consecuencias de las concepciones morales dominantes las sociedades de acogida de la UE ante la llegada masiva de solicitantes de asilo, a partir de un marco conceptual de ética social aplicada.
5. Proponer lineamientos para una efectiva integración multidimensional de los solicitantes de protección internacional en la UE con especial énfasis en España.

### **1.3. Hipótesis de la investigación**

H1: Una política pública de integración de solicitantes de protección internacional que alcance la mayor efectividad posible en el goce de los derechos humanos de todos los actores involucrados, debe basarse en una concepción moral pragmática que asigne deberes y derechos a los inmigrantes en cuatro dimensiones interdependientes, transversales e indivisibles: integración jurídica, económica, social y política.

En este sentido, se integran a la investigación las siguientes variables, las cuales se refieren a los principales fenómenos del problema de estudio:

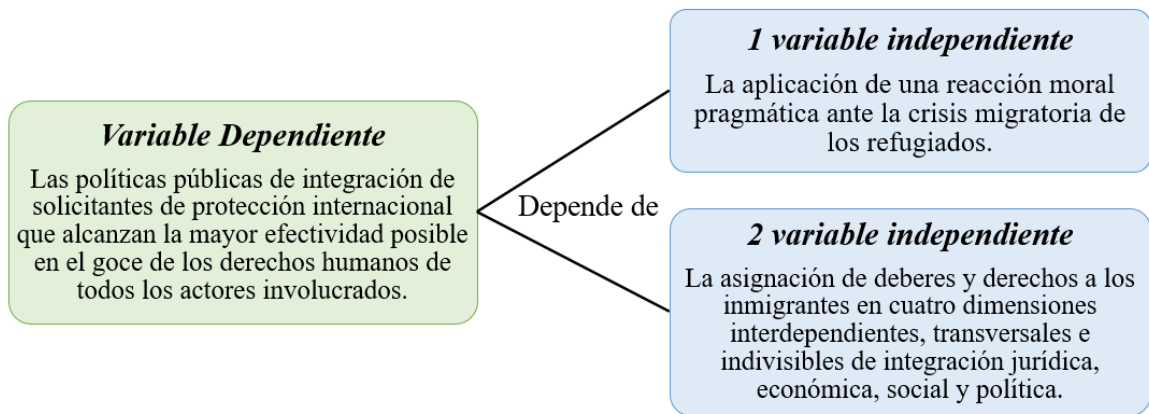
4- Las políticas públicas de integración de solicitantes de protección internacional que alcanzan la mayor efectividad posible en el goce de los derechos humanos de todos los actores involucrados (variable dependiente).

5- La aplicación de una reacción moral pragmática ante la crisis migratoria de los refugiados (variable 1 independiente).

6- La asignación de deberes y derechos a los inmigrantes en cuatro dimensiones interdependientes, transversales e indivisibles de integración jurídica, económica, social y política (variable 2 independiente).



### Imagen 1. Relación de las variables de la investigación



**Fuente:** Elaboración propia

Para el desarrollo de la presente investigación se implementaron técnicas cualitativas tendientes a la explicación y análisis de hechos sociales objetivos. La aplicación del método científico se encaminó a obtener información medible para concebir, comprobar, contrastar, corregir y ampliar los campos de conocimiento del estudio. Esta metodología se desarrolló en las siguientes etapas: recolección, clasificación, interpretación y análisis de datos empíricos (descriptivos) y conceptuales (teoría) obtenidos, por un lado, de fuentes primarias (información original) como: historia de vida, noticias periodísticas, cuestionarios, entrevistas semiestructuradas, encuestas, focus group, discursos, entre otros; y, por otro lado, de fuentes secundarias como: artículos científicos, trabajos académicos, obras teóricas de autores de reconocimiento, opinión de medios de comunicación, informes públicos oficiales de los gobiernos y ONGs (análisis documental y revisión bibliográfica). Estos datos y las fuentes se analizaron bajo el enfoque conceptual: Modelos de gestión para la integración, propuesto por autores como Jürgen Habermas, De Lucas, María Añon, Carlota Solé, Slavoj Žižek, Thomas Pogge<sup>56</sup>, entre otros; y el modelo conceptual de ético aplicada de Thomas Pogge denominado Consecuencias de las concepciones morales dominantes, del cual se toma la reacción pragmática como la mejor reacción para responder a circunstancias concretas de la vida real.

De manera específica, el diseño metodológico se dividió en las siguientes fases con aplicación de técnicas de investigación cualitativa:

---

<sup>56</sup> A partir de la revisión, sistematización y análisis de las propuestas de estos autores, emergió como propuesta doctoral la categoría: Integración Multidimensional. Esta se define como un proceso (del inmigrante solicitante de asilo) compuesto por cuatro dimensiones (jurídica, económica, sociocultural y política), cada una con unos criterios y objetivos/metás de cumplimiento interdependientes. Los objetivos de cada dimensión deben aproximarse a la consecución de los cambios o a la nueva situación a la que aspira el solicitante de asilo en la sociedad de acogida: su integración plena multidimensional.

#### **1.4. Revisión bibliográfica**

En la primera fase, se hizo una revisión y análisis general sobre la problemática de la Crisis de los refugiados en la Unión Europea desde el año 2015; siendo, desde este año hasta la actualidad, el periodo más álgido. Para ello se implementó la técnica de revisión bibliográfica, la cual consiste en realizar una investigación documental conforme a la recopilación de datos e información sobre el problema de estudio. Los datos se obtuvieron de diversas fuentes como: reportajes periodísticos de diversos medios de comunicación, artículos científicos, trabajos académicos (trabajos de fin de grado, máster y tesis doctorales), libros con datos empíricos y propuestas teóricas, informes oficiales de algunos gobiernos de la UE (España, Francia, Alemania) y de ONGs como CEAR, European Council on Refugees and Exiles (ECRE), ACNUR, OIM, Oficina Europea de Apoyo al Asilo, informes de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo, entre otros. El objetivo de esta fase consistió, por un lado, en tener una visión general del estado del tema de investigación en la actualidad y contrastar la información obtenida entre las diversas fuentes; y, por otro lado, conocer las propuestas de los diferentes autores frente a la problemática y formular las posibles categorías de la investigación para describir el fenómeno de estudio. En esta fase se pudo clasificar los conceptos, determinar las variables y sus relaciones y delimitar el problema de investigación.

Adicionalmente, se hizo una revisión del marco normativo de la protección internacional, desde el ámbito global (Naciones Unidas y sistemas regionales, por ejemplo, el interamericano y africano) hasta el ámbito regional de la UE. En esta etapa, se delimitaron conceptualmente los principales términos de la protección internacional: refugiado, derecho de asilo, refugiados de facto, principio de no devolución y otras figuras de la protección. Se identificaron, explicaron y analizaron los diversos instrumentos jurídicos internacionales y regionales de la UE que regulan este derecho fundamental para conocer: el grado de cumplimiento de este derecho, sus limitaciones, avances, retos, diferencias, retrocesos y su estado actual. Este paso metodológico permitió entender la situación política y social de la Crisis de los refugiados en la UE y su transformación desde 2015, los esfuerzos de los Estados miembros, sus nuevos puntos críticos, las diferencias entre los sistemas de asilo, acogida e integración, los retos por superar y la senda jurídico-política de la UE ante esta crisis.

Con la elaboración de esta fase, cuyos resultados se concentran en el Capítulo III, se alcanzó el primer objetivo específico: 1. Describir y analizar la protección internacional como institución en la historia jurídica actual de la UE.

Posteriormente, se procedió a la revisión bibliográfica de propuestas conceptuales y teóricas de los principales conceptos del problema de investigación, entre ellos: Modelos de gestión para la integración. Mediante esta técnica se revisaron, contrastaron y analizaron artículos e informes científicos y académicos sobre este tema. Estos trabajos son de carácter empírico, teórico, crítico, analítico y metodológico; en ellos, los autores plasman posturas sobre lo que interesa aquí investigar: Los criterios éticos y jurídicos que los Estados han aplicado en la recepción de refugiados de la Unión Europea y los enfoques que trazan la ruta del proceso de su integración.

Para avanzar en esta etapa metodológica (donde predominan las técnicas: revisión bibliográfica y análisis documental), surgieron las preguntas ¿Qué es integrar? ¿Cuáles han sido los criterios éticos y jurídicos en que se han basado los Estados para acoger e integrar a los solicitantes de protección internacional? ¿Cuáles han sido los paradigmas *iusfilosóficos* predominantes que han fundamentado el criterio de legitimidad moral para la integración de los solicitantes? ¿Cuáles han sido los enfoques que han guiado los sistemas, estrategias y políticas de asilo, acogida e integración de los inmigrantes solicitantes de asilo en países de la UE como: Alemania, Francia y España? Entre otros cuestionamientos que se derivan de la pregunta de investigación y las Sub-preguntas (que corresponden a los dos principales aspectos del problema de investigación).

En esta etapa se realizó la búsqueda de una definición oficial y académica del concepto de integración. Se halló, paradójicamente, que no hay una definición exacta de éste, sino que varía según el marco conceptual o ideológico, la coyuntura política y la tradición institucional de cada Estado. En esta fase se concluyó que la definición de este concepto, el de integración, se basa en lo que en la práctica los gobiernos entienden por diferencia e igualdad, es decir, que existen múltiples definiciones e interpretaciones sobre este término. Conforme a la revisión bibliográfica, se analiza que son numerosos los autores que tratan de establecer una definición completa y concreta de este término remitiéndose, directa o indirectamente, a la dicotomía entre lo diferente y lo igual. Por lo anterior, se tomaron las propuestas de los principales referentes para aproximarse a una definición más integra y aplicada a la actual coyuntura de la Crisis de los refugiados; de acuerdo con el contexto institucional europeo y su compromiso con los derechos humanos.

Entre los aspectos que aporta el presente trabajo se encuentra, precisamente, la propuesta conceptual (definición del término) y un enfoque aplicado (en términos de políticas públicas) de un modelo de integración multidimensional. Se puede decir que, la integración, entendida desde esta óptica, configura un proceso de dimensiones concretas: Dimensión jurídica,

económica, sociocultural y política. Cada dimensión contiene unos criterios y objetivos o metas de cumplimiento interdependientes. Los objetivos de cada dimensión, como se verá, deben aproximarse a la consecución del cambio social y a la nueva situación a la que aspira el solicitante de asilo en la sociedad de acogida: su integración multidimensional. Esta propuesta se fundamenta, no solo en los aportes teóricos de los autores analizados (revisión bibliográfica y análisis documental); sino, además, en los datos empíricos obtenidos de otras fuentes y técnicas cualitativas que más adelante se explicarán. Esta etapa metodológica, permitió la elaboración del Capítulo II de la presente investigación.

Continuando con la explicación del método científico implementado, se realizó una revisión de las obras de autores como Slavoj Žižek, Thomas Pogge y Jürgen Habermas. Entre sus numerosas propuestas sobre diferentes ámbitos de la filosofía política y la ética, estos pensadores plantean debates filosóficos y políticos sobre la Crisis de los refugiados desde 2015 y sobre los criterios éticos y jurídicos que se han aplicado en la UE para acoger e integrar a los que llegan buscando protección. La elección de estos autores se debe a que están inmersos en el debate político y jurídico sobre la acogida e integración de los refugiados en Europa, desde 2015. La triangulación de las tres posiciones combina los planteamientos de un cosmopolita neo-institucionalista como Pogge; un neo-contractualista defensor de la democracia deliberativa como Habermas y un teórico cultural lacaniano como Žižek. La principal característica de estas tres reacciones filosóficas es la postura realista y crítica frente a la moral dominante basada en un enfoque multicultural y liberal clásico que, anclado en la oposición nacional/internacional, tiende a separar el problema de los refugiados en Europa del ámbito global y de las responsabilidades morales de los ciudadanos europeos y sus gobiernos.

Los tres autores introducen en este debate la necesidad de ver más allá de la simple acogida de los refugiados, hasta vislumbrar, por un lado, los hechos que han provocado un desplazamiento internacional de tal magnitud y, por otro lado – y consecuentemente – el trasfondo de responsabilidad moral que esos hechos representan en los valores de los ciudadanos de las democracias europeas. Es decir que, estos autores tienen en común un compromiso con el régimen de libertades que la democracia representa. Esa posición la materializan cuestionando los límites del sistema democrático y exaltando, con una perspectiva realista, la sana crítica que se requiere para cualificar esta forma de gobierno y sus principios ético-jurídicos, de manera que se encuentre a la altura de desafíos como la Crisis de los refugiados.

Las propuestas de estos autores permitieron: analizar los debates éticos y las tensiones entre las principales instituciones de los Estados de la UE y la ciudadanía, por un lado; y las identidades de los inmigrantes y la identidad nacional, por otro lado. Con este marco conceptual, se pudo identificar los fundamentos jurídico-morales en que se han basado tres de los Estados de la UE para la acogida e integración de los solicitantes de protección internacional. El diálogo entre tres tradiciones filosóficas permitió, además, sustentar soluciones, sistemática y rigurosamente, para los desafíos morales y políticos que origina la inmigración en los países receptores de la UE; como también, fundamentar la propuesta de un modelo de integración multidimensional para recibir a los refugiados.

A partir de la revisión documental de las propuestas teóricas de los autores mencionados, específicamente las de Thomas Pogge, se identificaron y analizaron los paradigmas *iusfilosóficos* que predominan en el criterio de legitimidad moral para la integración de los solicitantes de protección internacional en la UE. Pogge menciona cinco reacciones posibles ante situaciones de crisis social: La estable, la elitista utilitarista, la graduada, la perfeccionista y la pragmática. Estas reacciones son, al final, posiciones morales de una sociedad que responden a circunstancias concretas de la vida real. La presente investigación se basa, concretamente, en la reacción pragmática como la más apropiada para generar transformaciones en el modelo de integración de refugiados que tiendan hacia una mayor efectividad. Esta reacción moral, ante situaciones sociales desafiantes, propone que si una moral, enjuiciada desde el punto de vista de sus propios valores, no funciona bien en nuestro contexto actual (porque genere consecuencias negativas), entonces debemos reevaluar totalmente esa moral. Es decir que, es razonable, en algunos contextos sociales reales, replantear nuestras convicciones morales cuando sus consecuencias sociales son negativas. A partir de esta fase, se propuso que un modelo de integración multidimensional debe, por un lado, garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales a los solicitantes de protección internacional en cuatro dimensiones interdependientes, transversales e indivisibles de integración reevaluando los valores morales que reducen al inmigrante al nivel de un extranjero; y, por otro lado, asignarles deberes en correspondencia con sus derechos fundamentales y con las cuatro dimensiones que componen el proceso de integración.

La relación entre derechos y deberes de los solicitantes de protección internacional se encuentra estrechamente vinculada. Sin embargo, nuestro enfoque moral dominante impediría que, en Europa, la recepción a los refugiados incluya un fuerte componente de obligaciones del recién llegado con la sociedad que le acoge. Este giro ético-jurídico pragmático implica

reconocer la garantía de sus derechos fundamentales, en los procesos de acogida e integración en la sociedad receptora, como resultados correspondientes con el cumplimiento de deberes en materia jurídica, económica, sociocultural y política por parte del inmigrante solicitante de asilo. Es decir que, la actual restricción de los deberes del solicitante presume la silenciosa pasividad del cumplimiento de sus derechos fundamentales por parte del Estado receptor. Dicha pasividad y silencio componen la reacción moral dominante hasta ahora en los tres países estudiados y, dadas sus consecuencias negativas, debe modificarse.

Conforme a la revisión bibliográfica y el análisis documental de estas propuestas teóricas, se elaboró el Capítulo V, acerca de los fundamentos jurídico-morales de la integración de los solicitantes de protección internacional en la UE; lo que permitió alcanzar el segundo objetivo específico de la investigación.

En esta primera fase metodológica, se identificaron dos subtemas que orientaron los análisis siguientes de la investigación:

- |    |  |
|----|--|
| 1- | La aplicación de una reacción moral pragmática ante la crisis migratoria de los refugiados.  |
| 2- | La asignación de deberes y derechos a los inmigrantes en cuatro dimensiones interdependientes, transversales e indivisibles de integración jurídica, económica, social y política. |

En cada una de las anteriores etapas metodológicas, se contrastaron los debates y propuestas teórico-conceptuales con datos empíricos de artículos periodísticos y de opinión pública de medios de comunicación. Esto permitió conocer otras percepciones sobre los criterios éticos y jurídicos que han aplicado Alemania, España y Francia en la acogida e integración de los refugiados que han llegado a sus territorios.

Ahora bien, para el alcance del tercero objetivo específico de la investigación se elaboró el Capítulo IV del trabajo, en el cual se hizo un análisis comparativo sobre los sistemas de asilo y acogida de Alemania, España, Francia. Para este capítulo se realizó una revisión documental y el contraste de fuentes como los informes oficiales de los Estados miembros de la UE, informes de ONGs, informes de Naciones Unidas y de la Agencia de Asilo de la Unión Europea, entre otras; con notas periodísticas de medios de comunicación, hallazgos empíricos y análisis de investigaciones académicas y planteamientos teóricos de diversos autores.

Conforme a lo anterior, se pudo obtener y sistematizar datos y hallazgos empíricos relevantes para realizar un análisis de política comparada en el ámbito de la gestión pública. La muestra de esta etapa metodológica se compuso de tres países con tradiciones jurídico-

institucionales distintas y un periodo de siete años, 2015-2022, en el cual se han revisado y sistematizados más de 120 documentos bibliográficos. En este caso, el tamaño de la muestra es una evidencia que permite determinar la factibilidad de la investigación, pues posee un valor estadístico alto y valida el modelo seleccionado. Desde el punto de vista estadístico, esta muestra representa los principales rasgos de los sistemas de asilo, acogida e integración en los países estudiados de la Unión Europea y ofrece situaciones que se pueden reflejar en otros.

La selección de la muestra, a partir de fuentes estadísticas, ofrece un sistema de códigos identificados en los procedimientos de solicitud de protección internacional, admisión, acogida e integración en cada país; como también, las tendencias institucionales e ideológicas de estos sistemas (asilo, acogida e integración). Los hallazgos e información permitieron la discusión, no solo de las similitudes y diferencias de sus sistemas de asilo y acogida, sino también de los alcances de dichos sistemas. La selección del periodo de estudio 2015-2022 se justifica porque en este tiempo, en que se desarrolla la Crisis de los refugiados en Europa, se han modificado los puntos críticos en estos tres países, como principales receptores.

### **1.5. Entrevistas semiestructuradas**

Las anteriores etapas dieron paso a la segunda fase metodológica de la investigación, en la cual se implementó la técnica cualitativa de entrevista semiestructurada al target del estudio: solicitantes de asilo, funcionarios y miembros de ONGs, funcionarios de las Oficinas de Asilo y Refugio, funcionarios de ayuntamientos, Policías, profesores universitarios y abogados de extranjería y protección internacional. Se escogió este target por sus cualidades y características potenciales para la investigación. Por un lado, porque eran solicitantes de asilo que habían vivido experiencias excepcionales durante el proceso de solicitud de protección internacional, acogida e integración en la sociedad receptora. Por otro lado, por su experiencia/trabajo en campo y su conocimiento empírico primario (como funcionarios y expertos) sobre los procedimientos administrativos, de acogida e integración de los solicitantes de protección internacional en España y en otros contextos de la UE. Estas perspectivas y realidades, disimiles entre sí, permitieron la obtención de hallazgos inéditos, la elaboración de los análisis y comprobar la hipótesis.

En esta segunda fase, se contrastaron los datos y hallazgos obtenidos de la revisión bibliográfica con las percepciones de los entrevistados. Lo anterior, permitió recoger, diferenciar y validar información de los candidatos y, a su vez, transmitirles los hallazgos

obtenidos sobre los procesos de protección internacional, acogida e integración en el ámbito de la UE.

Las entrevistas semi estructuradas se realizaron para obtener información sobre:

1- El desarrollo del fenómeno migratorio en el país receptor (Alemania, Francia y España). Es decir, sobre el proceso de llegadas de los solicitantes de asilo al territorio, sobre las principales nacionalidades, perfiles y la situación administrativa de los solicitantes.

2- El cumplimiento del derecho fundamental de protección internacional y acogida de los inmigrantes solicitantes de asilo.

3- El proceso (etapas) para la solicitud de asilo, acceso al sistema de acogida y el proceso de integración de los solicitantes en la sociedad receptora. Así mismo, conocer las diferencias a nivel nacional, regional y local del país en relación con el acceso al procedimiento de solicitud de asilo, al sistema de acogida y programas de integración.

4- El enfoque de trabajo que caracteriza a la institución en la que colabora el experto, en cuanto a la atención de población inmigrante.

5- El papel de las ONGs frente a la crisis migratoria que enfrentan los países de la UE; específicamente, en los procedimientos de solicitud de asilo, acogida e integración de los solicitantes.

6- Los aspectos más importantes para la integración de los inmigrantes solicitantes de protección.

7- Los principales retos que se enfrentan para lograr que los solicitantes se integren en la sociedad de acogida.

8- El aporte de la inmigración a la sociedad receptora en los ámbitos económico, sociocultural y político.

9- El trabajo interinstitucional entre las asociaciones, entidades y organismos del Estado en los ámbitos nacional, regional y local (Ministerios, Policía Nacional, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos), organizaciones de la sociedad civil, gremios profesionales como abogados, sanitarios, educadores, psicólogos, entre otros; para enfrentar el desafío de integrar a los inmigrantes de protección internacional en la sociedad de acogida.

10- Las ayudas y asistencia que reciben los inmigrantes solicitantes de protección internacional en los procesos de acogida e integración en la sociedad receptora.



Las entrevistas semiestructuradas se organizaron de la siguiente manera: primero, se definió el objetivo de la entrevista (basado en el objetivo general y en los específicos de la investigación). Se elaboró un guion de preguntas semiestructuradas a partir de las categorías de análisis que se identificaron y formularon en la revisión y análisis del marco conceptual de la investigación: integración multidimensional y las consecuencias de las concepciones morales dominantes; como también, de datos y hallazgos empíricos obtenidos en la revisión bibliográfica.

Las categorías de análisis para elaborar las preguntas semiestructuradas fueron:

- Derechos Humanos
- Cobertura en el procedimiento de solicitud de protección internacional
- Gestión de la acogida e integración de los inmigrantes
- Ciudadanía.

Estas categorías permitieron codificar y agrupar la información cualitativa recogida hasta el momento, a partir de criterios temáticos, para validar los análisis y resultados de la información. Con los códigos se pudo describir el objeto de estudio de forma concisa, determinar las variables y sus relaciones y delimitar el problema de investigación.

**Tabla I. Ejemplo de la elaboración de la guía de preguntas para entrevistas semiestructuradas**

<b>Categorías de Análisis</b>	<b>Preguntas</b>
Derechos Humanos	¿Cuáles son los principales derechos que se le deben garantizar al solicitante de asilo?
Cobertura en el procedimiento de solicitud de protección internacional	Pregunta 1. ¿Cómo evalúas el cumplimiento, desde tu rol, del derecho fundamental de la Protección Internacional en España? Pregunta 2. ¿Cómo es el procedimiento de solicitud de asilo en tu país?
Gestión de la acogida e integración de los inmigrantes.	¿Qué aspectos destaca de España, en comparación con otros países, en relación con la acogida e integración de inmigrantes solicitantes de asilo?
Ciudadanía.	¿Bajo qué sustento jurídico se explica que a las personas de nacionalidad venezolana se le conceda “residencia por Razones Humanitarias”, a diferencia de solicitantes sirios, yemenís o afganos, a los cuales se les exige visado de tránsito para solicitar asilo?

**Fuente:** Elaboración propia.

Cabe resaltar que, aunque la guía de preguntas fue elaborada de forma similar para todos los entrevistados con el objetivo de contrastar las versiones; lo cierto es que, según el experto entrevistado, se cambiaron algunos aspectos de las preguntas para que estas correspondieran con el perfil profesional u ocupacional, posición en el problema estudiado y el conocimiento del entrevistado. Con lo anterior, se obtuvo información inédita desde su experticia y formación.

El protocolo de las entrevistas semiestructuradas se formuló con 3-4 preguntas por cada categoría de análisis. Las entrevistas fueron semiestructuradas para que los entrevistados tuviesen mayor libertad en la profundización de detalles y características según cada pregunta.

Segundo, para la aplicación de las entrevistas semiestructuradas se establecieron unos criterios de inclusión y exclusión para la selección de los informantes-entrevistados (stakeholders) de la investigación. Se fijó una cita, correo o llamada telefónica para comentarles el tema de investigación, el objetivo de la entrevista, la importancia de entrevistarlos, pidiéndole la firma de un consentimiento informado que corroborara toda la información brindada y mostrándole el protocolo de preguntas. A partir de esta fase, se realizaron las entrevistas con la guía de preguntas, se grabaron y luego se sistematizaron los datos que nos brindaron los informantes.

Los criterios de exclusión e inclusión fueron:

1- Cumplir con un papel administrativo en las principales dependencias administrativas del Estado con competencia en temas de inmigración, asilo y extranjería. Por ejemplo, el Ministerio de Interior, Policía Nacional, OAR, Ayuntamiento, entre otras. Esto permitió conocer percepciones, versiones, experiencias, datos inéditos. Incluso, conocer otra realidad sobre el cumplimiento del derecho fundamental del asilo y el acceso a este procedimiento como lo son: las barreras para acceder a él o las presentadas durante el proceso, los retos por superar, las ventajas del sistema de protección, las discrepancias entre los niveles gubernamentales y las administraciones del Estado en este tema, entre muchos otros.

2- Tener amplia experiencia como ejecutores y operadores de programas de acogida e integración de la población inmigrante y refugiada, bajo un régimen social en Organizaciones No Gubernamentales. Por ejemplo, funcionarios de CEAR, Diaconía, abogados y activistas de derechos humanos. Estos actores brindaron información inédita sobre su trabajo en campo con los solicitantes de asilo y proporcionaron una interpretación, versiones y experiencias opuestas a las obtenidas de los funcionarios del Estado. Esto permitió conocer los retos, limitaciones, situaciones, desventajas y vulneración de derechos que enfrentan los solicitantes durante todos los procesos. Los informantes seleccionados, además, son conocedores de los aspectos para avanzar hacia la garantía del derecho de asilo, de los programas y del sistema de acogida e

integración para los solicitantes de protección. Sus versiones son datos inéditos que permitieron el contraste con las demás fuentes.

3- Ser líderes representativos de la población solicitante de protección internacional en la sociedad de acogida y/o ser solicitante de protección internacional con experiencias excepcionales como ser dubliners<sup>57</sup>, expulsados, con denegación del asilo, solicitantes de asilo con trabajo informal, persona con la concesión de la protección internacional, solicitante de asilo con diversidad funcional, solicitante de asilo en proceso de retorno, entre otros perfiles. La información brindada por estos Stakeholders fue determinante para la investigación dado que proporcionaron datos únicos y totalmente contrarios a los datos obtenidos de otros actores entrevistados y de las demás fuentes documentales (informes oficiales de los gobiernos, publicaciones académicas, informes de ONGs). La narración de sus experiencias en el proceso de solicitud de asilo, en el proceso de acogida e integración mostraron una realidad que pone en entredicho los “esfuerzos” y acciones que dicen realizar los gobiernos y entidades sin ánimo de lucro. Corroboró algunas de las hipótesis de la investigación, permitió elaborar, con mayor legitimidad la propuesta de una integración multidimensional, profundizar en la aplicación de una reacción moral pragmática ante la crisis migratoria de los refugiados y sustentar la necesidad de asignar deberes y derechos a los inmigrantes en cuatro dimensiones interdependientes, transversales e indivisibles de integración jurídica, económica, social y política.

La implementación de las entrevistas semiestructuradas se desarrolló de la siguiente forma:

1-Explicar los objetivos de la entrevista, el tema de investigación y la contribución del informante al trabajo. A partir de esa introducción se inició la entrevista semiestructurada, la cual se grabó mediante la autorización de un Consentimiento Informado con el fin de hacer uso de la información proporcionada, teniendo en cuenta los principios éticos y normativos de protección de datos.

2- Al finalizar la entrevista, se hizo un repaso general de la información brindada por el entrevistado para detectar algunos vacíos. También se le permitió al informante dar opiniones y consideraciones espontáneas y propias sobre aspectos que consideraba importantes, teniendo en cuenta los temas de las preguntas realizadas.

3- Finalmente, se transcribieron las grabaciones para sistematizar y analizar los datos y hallazgos obtenidos de ellas y crear las unidades de análisis de la presente investigación.

---

<sup>57</sup> Es la denominación que se da a los inmigrantes solicitantes de protección internacional que son deportados desde otros Estados miembros de la Unión Europea en aplicación del Reglamento de Dublín.

Los datos y hallazgos obtenidos de las entrevistas semiestructuradas se contrastaron y complementaron con los demás datos obtenidos de fuentes bibliográficas de la primera fase metodológica (revisión bibliográfica y análisis documental). Esto permitió completar y robustecer los argumentos de los capítulos de la presente investigación, específicamente los capítulos correspondientes con los tres primeros objetivos específicos. Así mismo, la información obtenida de las entrevistas permitió analizar las características de las concepciones morales dominantes que guían las respuestas de los gobiernos de la UE frente a la afluencia migratoria solicitante de asilo. El análisis sobre las concepciones morales se realizó conforme a un estudio de ética social aplicada. Es decir que, esta segunda fase metodológica, permitió el alcance del cuarto objetivo específico de la investigación.

**Tabla II. Registro de entrevistas semiestructuradas realizadas**

Técnica	Actores y perfiles (número de informantes)	Total
Entrevista semiestructurada	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Funcionarios de CEAR (3).</li> <li>-Funcionarios de la OAR (2).</li> <li>-Funcionarios de la Policía Nacional (3).</li> <li>-Líderes de grupos de inmigrantes en Madrid (3 colombianos y 3 venezolanos).</li> <li>-Abogados y activistas de los derechos de los refugiados (3).</li> <li>-Familia colombiana de solicitantes de asilo en España, con un menor de edad con diversidad funcional y con arreglo al procedimiento de Dublín en Francia (personas en condiciones de vulnerabilidad bastante altas) (2).</li> <li>-Familia colombiana en proceso de asilo en Alemania (2).</li> <li>-Profesores de la Universidad de Aldo Moro de Bari que trabajan temas de interculturalidad (3).</li> <li>- Giuseppe Stasolla director del Comité Consultivo Mixto de Italia (1).</li> <li>-Solicitantes de asilo en Madrid (7).</li> </ul>	32 entrevistas semiestructuradas.

**Fuente:** Elaboración propia.

Cabe resaltar que, la implementación de las siguientes técnicas de investigación complementó y fortaleció los argumentos y posturas para comprobar la hipótesis de la investigación.

## 1.6. Grupos focales

En la tercera fase metodológica se implementó la técnica de grupos focales. Mediante esta técnica se pudo interactuar con los grupos objeto de estudio (solicitantes de asilo, funcionarios del Estado español, funcionarios de ONGs, Policía Nacional, académicos, líderes de inmigrantes, entre otros). Se logró conocer y entender las actitudes, necesidades, intereses y motivaciones de los participantes. Se obtuvieron datos inéditos de las personas solicitantes de asilo (perfiles, características, opiniones, experiencias, historia de vida, metas, sueños, limitaciones, condiciones socioeconómicas); sus opiniones sobre el procedimiento de solicitud, las dificultades y ventajas en el acceso al sistema de acogida y toda la experiencia de su proceso de integración en la sociedad receptora. Se pudo explorar sus percepciones, sus quehaceres, los “por qué” de la búsqueda de protección en otro país bajo las debidas reservas de protección de datos, sus acciones en la cotidianidad y los “cómo” en todos los procesos acogida e integración, así como sus avances legales. Además, la información brindada por los solicitantes de asilo se contrastó, amplió y corroboró con las experiencias, opiniones y conocimientos de los funcionarios (públicos, de ONGs y líderes sociales) sobre los sistemas de asilo, acogida e integración en Madrid, España.

Los datos obtenidos – aunque brindaron algunas cifras que se contrastaron y corroboraron con otras fuentes primarias y secundarias – fueron básicamente información cualitativa expresada mediante discursos, conversaciones entre los grupos, expresiones faciales, silencios y emociones. La información conseguida con esta técnica, mediante formas de lenguaje, se comprendió, sistematizó, analizó e interpretó. Con este instrumento de investigación, se redujo la incertidumbre sobre cuestionamientos que emergieron de las anteriores técnicas, se corroboraron algunos datos obtenidos de otras fuentes, se ampliaron y robustecieron los argumentos y análisis, se avanzó hacia la comprobación de la hipótesis del estudio y se pudo elaborar las unidades de análisis de la investigación que componen el Capítulo VI y VII.

Shoshanna Sofaer<sup>58</sup> plantea que mediante esta técnica de investigación se consigue reducir la incertidumbre que nos lleva a realizar la investigación y da respuesta a cuestionamientos que emergen durante el avance del estudio. Por su parte, Robert Hurley establece que esta técnica ayuda a la comprensión profunda de lo obvio. Para la aplicación de esta técnica, primero, se hizo un diseño cualitativo de la muestra estructural (muestreo

---

<sup>58</sup> Sofaer, Shoshanna, “Métodos cualitativos: ¿qué son y por qué usarlos”, *Health Serv Res.* vol. 34, no 5, 1999, págs. 101-118. Hurley, Robert, “La investigación cualitativa y el profundo entendimiento de lo obvio”, *Health Serv Res.* vol. 34, no 5, 1999, págs. 119-136.

sistemático<sup>59</sup>), es decir, se seleccionaron personas con características y perfiles típicos y similares a la población en general que se deseó estudiar: solicitantes de asilo, líderes de inmigrantes, funcionarios de ONGs, funcionarios del Estado Español, académicos, europarlamentarios, diplomáticos y líderes políticos en España. Una vez definido el perfil de los participantes, en la segunda fase de este paso metodológico, se convocó al target a espacios de participación ciudadana para hacer una devolución de conocimiento y a otros espacios de circulación de conocimiento especializado. En estos espacios se hicieron, por un lado, asesorías jurídicas y de extranjería para los solicitantes de asilo; y, por otro lado, presentaciones y conversatorios sobre el fenómeno migratorio en España y las respuestas institucionales frente a este a los profesionales y expertos en la gestión de la inmigración.

Estos espacios de participación y circulación se realizaron durante la gestión operativa del proyecto: Integración, Derechos Humanos y Ciudadanía Global<sup>60</sup> y en el marco de la presente tesis doctoral<sup>61</sup>. Durante estas actividades se generó un diálogo entre los informantes sobre el derecho a la protección internacional, la acogida e integración en España y en la UE. En el caso específico de los grupos focales con solicitantes de asilo, primero, se impartieron asesorías jurídicas sobre asilo y extranjería para que, posteriormente, comentaran su realidad, características sociodemográfica, experiencias, percepciones, opiniones y conocimientos como solicitantes de protección en España.

En estos espacios de participación se conformaron los grupos focales que representaban a la población de referencia conforme a perfiles preestablecidos. Por ejemplo, un grupo focal de personas con resolución denegatoria de su solicitud de asilo (con carta de expulsión, recurso interpuesto o en situación irregular), otro grupo de solicitantes con diversidad funcional, otro grupo focal de solicitantes de asilo con dificultades en su proceso de integración, otro grupo que vivió complejas experiencias en este proceso, entre otros. Es decir, se seleccionaron grupos

---

<sup>59</sup> Mays, Nicholas; Pope, Catherine, "Qualitative research: rigour and qualitative research." *Bmj*, vol. 311, no. 6997, 1995, págs. 109-112.

<sup>60</sup> En el marco de este proyecto de investigación financiado por el Ayuntamiento de Madrid, se realizaron espacios de participación ciudadana y de circulación de conocimiento especializado con el objetivo de obtener información primaria para identificar la variedad de enfoques y criterios éticos/jurídicos que fluctúan en los modelos de integración de diversas sociedades. Estos espacios arrojaron hallazgos inéditos que se incorporaron en las recomendaciones para mejorar los procesos de toma de decisión política del Ayuntamiento de Madrid. Es decir que, con los datos primarios obtenidos se buscó generar conocimiento para la gestión de la integración de los solicitantes de protección internacional, bajo un enfoque académicamente sustentado. Los datos primarios de este trabajo de campo permitieron la formulación de una política pública municipal de integración de los inmigrantes que solicitan protección internacional y residen Madrid, con base en las experiencias comparadas de 16 ciudades de la UE, entre 2015 y 2020.

<sup>61</sup> Como se ha explicado, tanto el proyecto del Ayuntamiento como la presente tesis doctoral tienen un vínculo investigativo por su temática y porque el trabajo doctoral era parte de los resultados del proyecto del Ayuntamiento. En la realización de los grupos focales, la investigadora de la presente tesis colaboró en su diseño, en su convocatoria y en el procesamiento de sus datos primarios.

específicos de usuarios con unas características determinadas que fueron relevantes para el estudio. El objetivo de esta muestra representativa (grupos focales) era que sus opiniones y puntos de vista fueran lo más parecidos a los de la mayoría. Para la implementación de esta técnica y el desarrollo de esta fase metodológica fue fundamental la información aportada por la revisión bibliográfica y cumplir con los objetivos de la investigación.

Respecto a los espacios de circulación de conocimiento especializado, estos se llevaron a cabo con funcionarios de ONGs (CEAR, Diaconía, Cáritas Madrid y el Comité Consultivo Mixto de La Puglia en Italia), los cuales brindan asistencia y apoyo (jurídico, alimentario y de salud mental) a inmigrantes y refugiados. Como también, con funcionarios de la Policía Nacional de España, de la administración pública del Estado español, Europarlamentarios, políticos y diplomáticos. El objetivo fue que participaran en entrevistas grupales con un guion de preguntas. En estas entrevistas grupales se logró la interacción entre los participantes como método para generar y recopilar información inédita, conocer sus percepciones, experiencias y conocimientos. La convocatoria fue un éxito y se logró realizar 13 grupos focales. En ellos se pudo contar entre 7-10 participantes. En la Tabla III se detallan los grupos focales que se conformaron a partir de las características homogéneas de los participantes.

**Tabla III. Registro de los grupos focales realizados**

Técnica	Perfiles (segmentos) de los participantes en los grupos focales	Número
Grupos focales	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Solicitantes de asilo.</li> <li>-Personas con resolución denegatoria de su solicitud de asilo (con carta de expulsión, recurso interpuesto, en situación irregular).</li> <li>-Solicitantes de asilo con diversidad funcional.</li> <li>-Solicitantes de asilo en zonas rurales.</li> <li>-Solicitantes de asilo en edades productivas y con formación profesional.</li> <li>-Solicitantes de asilo beneficiados del sistema de acogida.</li> <li>-Solicitantes de asilo con dificultades en su proceso de integración.</li> <li>-Solicitantes de asilo bien integrados.</li> <li>-Personas que obtuvieron la concesión de la protección internacional.</li> <li>-Solicitantes de asilo con hijos menores de edad.</li> <li>-Solicitantes de asilo en situaciones de vulnerabilidad (socioeconómicas, salud).</li> <li>-Funcionarios de ONGs que trabajan en programas para la atención de inmigrantes y refugiados en Taranto-Italia.</li> </ul>	13 grupos focales realizados

	<p>-Funcionarios de ONGs que trabajan en programas para la atención de inmigrantes y refugiados en Madrid-España.</p> <p>-Policía Nacional</p> <p>-Funcionarios de la Administración pública de España.</p> <p>-Europarlamentarios</p> <p>-Políticos y diplomáticos</p>	
--	---	--

**Fuente:** Elaboración propia.

Los grupos focales se realizaron mediante una entrevista grupal moderada, a través de un guion de preguntas divididas por ejes temáticos (categorías de análisis). Las preguntas correspondieron con las características y perfiles de los grupos a entrevistar. Por ejemplo, los temas fueron:

**Tabla IV. Elaboración de las preguntas para los grupos focales**

<b>Ejes temáticos</b>	<b>Preguntas</b>
Cumplimiento de Derechos Humanos	¿Qué opinión tiene sobre el cumplimiento de derechos básicos (salud, educación, trabajo) para los solicitantes de asilo?
Cobertura del procedimiento de solicitud de protección internacional	¿Cómo es el procedimiento de solicitud de asilo?
Gestión de la acogida e integración de los inmigrantes	¿Cómo ha sido el proceso de integración en la sociedad de acogida, en los ámbitos: legal, económico, sociocultural y político?
Ciudadanía	¿Cuáles son las principales nacionalidades que solicitan protección y acceden al sistema de acogida?

**Fuente:** Elaboración propia.

Los ejes temáticos, con los cuales se formuló la guía de preguntas para los grupos focales, se traducen en las categorías de análisis de la investigación. Estas se elaboraron para categorizar la información cualitativa obtenida en la primera fase: revisión bibliográfica y de la segunda fase entrevistas semiestructuradas, y validarla mediante el análisis de los resultados. Las categorías de análisis son “una especie de cajones conceptuales en los cuales la información se almacena y se sintetiza”. Es la forma de clasificar, conceptualizar o codificar un término o expresión, de forma clara, para que no haya confusiones y se alcancen los fines del estudio<sup>62</sup>.

<sup>62</sup> Chaves, Cristina, “La categorización un aspecto crucial en la investigación cualitativa”, *Revista de investigaciones Cesmag*, 11, 2005, págs. 113-118.



En la realización de los grupos focales, los participantes, al compartir ciertas características, manifestaron y contrastaron sus opiniones, experiencias, conocimientos y percepciones sobre los temas (cuestionamientos) que se plantearon. Manifestaron sus posiciones sin que la presencia de los demás limitara su opinión. Aunque había diferentes perfiles y personas con distintas características y condiciones, en general, eran grupos homogéneos<sup>63</sup> intergrupales; pues habían vivido similares situaciones y compartían rasgos.

Uno de los principales criterios para conformar los grupos focales era que los participantes fueran solicitantes de asilo, es decir, un criterio de homogeneidad imprescindible. Aunque se conformaron varios grupos, con base a una condición, rasgo y característica (como se puede ver en el anterior cuadro); lo cierto es que, las diferencias culturales, económicas, de estatus social, circunstancias personales, condiciones de salud, físicas o mentales, no generaron brechas abismales entre las opiniones de los participantes.

La realización de 13 grupos focales, por segmento definido, permitió comprobar que los resultados (datos empíricos inéditos) que se obtuvieron en un grupo se ratificaron con el otro grupo. Lo anterior, permitió lograr una saturación de la información, es decir que, los datos e información obtenidos de las opiniones de los participantes dejaron de preguntarse cuando se repetían, eran redundantes y reflejaban lo que la población en general opina.

El objetivo de la implementación de esta técnica fue obtener información, datos y hallazgos (empíricos inéditos), a partir de las opiniones, actitudes, sentimientos, creencias, experiencias y reacciones de los participantes en las entrevistas grupales. Así mismo, se pretendió conocer cómo afectan los diferentes fenómenos (proceso de llegada, solicitud de asilo, acceso al sistema de acogida e integración en la sociedad receptora) o situaciones particulares a las personas en su proceso de adaptación a la nueva sociedad donde buscan protección.

La información obtenida en esta fase metodológica permitió: 1- Verificar, comparar y contrastar la información obtenida en los diferentes momentos de la investigación, a partir de las técnicas (triangulación de datos) para abordar mejor el fenómeno de estudio. 2- Corroborar la hipótesis del estudio, robustecer los argumentos y sustentar las propuestas planteadas en los capítulos de la investigación, teniendo en cuenta la información inédita que se obtuvo de los informantes claves.

En este punto, cabe aclarar que, aunque esta fase fue determinante para alcanzar los objetivos cuarto y quinto de la investigación y elaborar los Capítulos VI y VII; los hallazgos e

---

<sup>63</sup> La homogeneidad busca la interacción de los participantes y que las opiniones que se expresan puedan ser discutidas y matizadas en función de las visiones y perspectivas de otros participantes.

información obtenida en las otras técnicas y fases de la investigación también fueron centrales en los resultados generales del estudio.

### **1.7. Encuesta**

En la cuarta fase metodológica se implementó la técnica de investigación: La encuesta. Con este instrumento se recopilaban 1.458 entrevistas autoadministradas CAWI (computer assisted web interview) a solicitantes de asilo residentes en Madrid-España. Este ambicioso sondeo, sobre el perfil sociodemográfico de estas personas, se desarrolló en la gestión operativa del proyecto: Integración, Derechos Humanos y Ciudadanía Global y en el marco de la presente tesis doctoral; teniendo en cuenta el vínculo de ambos estudios y su relación temática. Para la realización de la encuesta, la investigadora de la presente tesis colaboró en su diseño, en la convocatoria para los espacios de participación y en el procesamiento de los datos cuantitativos obtenidos de este sondeo. Para lograr esta muestra representativa, se realizó jornadas de captación a través de 6 eventos (online y presenciales) de participación ciudadana en la URJC. En estos espacios se dio formación y asesoría jurídica a los solicitantes de asilo en Madrid, quienes fueron los que respondieron la encuesta. En cada evento se obtenían alrededor de 200-300 encuestas cumplimentadas, alcanzando, al finalizar la investigación, una muestra de 1.458. Esta actividad fue exitosa para la recolección de datos empíricos inéditos que se contrastaron con los datos de otras fuentes. Una vez cerrada esta fase de trabajo de campo en mayo del 2022, se procedió a realizar la tabulación y análisis de los datos cuantitativos.

Esta técnica se realizó mediante un cuestionario con preguntas de selección múltiple, teniendo en cuenta su enfoque objetivo y cuantitativo. La encuesta, en este estudio, es de carácter descriptivo y arroja datos estadísticos para sistematizarlos y obtener análisis y conclusiones cualitativas. A través de esta herramienta de investigación, se obtuvo información empírica inédita y representativa del grupo poblacional de estudio para estandarizar datos, hacerle un tratamiento informático y un análisis estadístico. El objetivo de la encuesta fue dimensionar y analizar las opiniones y problemáticas a las que se enfrentan los solicitantes de asilo en Madrid, para eso se realizó un cuestionario *ad-hoc*.

La encuesta se realizó sobre una muestra de sujetos, representativa de un colectivo más amplio, en el contexto de la vida cotidiana, utilizando procedimientos estandarizados de interrogación con el fin de conseguir mediciones cuantitativas sobre una gran cantidad de características objetivas y subjetivas de la población. En este sentido, la encuesta se aplicó a

1.458 solicitantes de asilo que viven en Madrid para conocer: sus perfiles y características sociodemográficas; saber cómo era su situación previa en el país de origen; en qué posición se encuentran frente al sistema de asilo en España; indagar en las condiciones socioeconómicas y personales; incluso conocer la ubicación geográfica (lugar de residencia) en Madrid por distritos; cuál es su situación frente al sistema de acogida en España (alojamiento, manutención y un seguro de salud limitado); su inclusión laboral; su integración sociocultural; su vinculación familiar y perspectivas futuras, su inclusión democrática y cuáles son sus proyecciones para establecer una vida en España. Cabe resaltar que, dichos datos obtenidos de la encuesta refutaron y contradijeron varios argumentos e información obtenida de otras fuentes como los informes oficiales, notas periodísticas, trabajos académicos, entrevistas, entre otros.

La encuesta se compuso por 35 preguntas divididas en 8 temas (ítems), destinadas a una muestra de personas seleccionadas para que fueran, en su conjunto, representativas de la población de solicitantes de asilo. El cuestionario, altamente estandarizado, se operacionalizó conforme a las variables de la investigación: objeto de observación y estudio. En este sentido, las preguntas del cuestionario se elaboraron a partir de los indicadores, categorías y subtemas identificados en los resultados obtenidos en las fases metodológicas anteriores: revisión bibliográfica, entrevistas semiestructuradas y grupos focales.

**Tabla V. Elaboración del cuestionario de la encuesta**

<b>Ítem (tema)</b>	<b>Preguntas</b>
Ítem 1. Situación previa en el país de origen.	<b>1. ¿En tu país de origen en qué situación laboral te encontrabas antes de viajar a España? (Ten presente tu último trabajo).</b> a) Empleado/a. b) Empresario/a. c) Microempresario/a (menos de 10 empleados).
Ítem 2. Caracterización demográfica general actual	<b>5. ¿Cuál es tu país de origen?</b>  <b>6. ¿Cuál es tu edad?</b> a) Menor de 18 b) 18 años a 24 años c) 25 años a 34 años d) 35 años a 44 años e) 45 años a 54 años f) Mas de 54
Ítem 3. Sistema de asilo de España.	<b>15. ¿Qué tanto conocías sobre los procedimientos de protección internacional (asilo y refugio) de España antes de tomar la decisión de migrar? Dirías que:</b> a) Los conocía mucho. b) No conocía gran parte del procedimiento. c) No sabía que era la solicitud de protección internacional antes de viajar, lo descubrí en España por familiares y amigos. d) No sabía que era la solicitud de protección internacional y en España me asesoraron jurídicamente hacer ese trámite.
Ítem 4. Sistema de acogida en España (alojamiento, manutención y un seguro de salud limitado)	<b>19. ¿Durante el tiempo que llevas en España has vivido alguna de las siguientes situaciones?</b> a) Inseguridad alimentaria, es decir, dificultad para proveerse de tres comidas diarias (si selecciona esta opción responde también la pregunta 11). b) Situación de calle (si selecciona esta opción responde también la pregunta 12). c) Ninguna de las anteriores. (si selecciona esta opción responde también la pregunta 13).

**Fuente:** Elaboración propia.

Los datos obtenidos de la encuesta, por parte del grupo socialmente significativo, fueron procesados por un sociólogo especializado en métodos cuantitativos. El cuestionario estructurado en 35 preguntas fue programado en CAWI (Computer Assisted Web Interview), a través de la plataforma Google Forms, con un error muestral de +2,62% para un nivel de confianza del 95,5% y suponiendo condiciones más desfavorables de muestreo ( $p=q=50\%$ ). Posteriormente, se ponderaron los resultados según el país de origen de los encuestados. A partir del procesamiento de los datos, se elaboraron los análisis y conclusiones de la presente tesis doctoral.

La realización de esta encuesta permitió obtener datos objetivos de tipo demográfico, características socioeconómicas de la población, situación previa en su país de origen, situación socioeconómica actual y formación académica. Como también, datos subjetivos sobre cogniciones, por ejemplo, el nivel de conocimiento sobre el proceso de solicitud de asilo, aceptación de los valores democráticos, culturales y políticos de la sociedad receptora, aceptación de las políticas de género, entre otros. Asimismo, se obtuvieron datos personales sobre las conductas, motivaciones, opiniones (políticas, sociales y culturales) y actitudes en la sociedad receptora, proyecciones de su futuro cercano, percepciones sobre su condición como solicitante de asilo, entre otros.

La aplicación de esta técnica de investigación permitió:

1- Responder a cuestionamientos que surgieron durante en la revisión bibliográfica y análisis documental; como de las entrevistas semiestructuradas a otros informantes como funcionarios de los organismos estatales y ONGs.

2- Alcanzar los objetivos de la investigación y comprobación de la hipótesis.

3-Triangular (comparar, contrastar, verificar, robustecer) la información obtenida para construir argumentos sólidos en cada uno de los capítulos y las unidades de análisis de la investigación.

4- Abatir argumentos y afirmaciones falsas (especulaciones y supuestos) sobre los solicitantes de asilo y sus condiciones multidimensionales en las sociedades de acogida; teniendo en cuenta los datos empíricos inéditos sustraídos del propio grupo poblacional de estudio.

5- Proponer y legitimar la aplicación de una reacción moral pragmática ante la crisis migratoria de los refugiados, conforme a un modelo de integración multidimensional, a partir de la asignación de deberes y derechos a los inmigrantes en cuatro dimensiones interdependientes, transversales e indivisibles de integración jurídica, económica, social y política. Se resalta que esta fase metodológica permitió la elaboración del capítulo seis y siete de la presente investigación y alcanzar los objetivos del trabajo.

El análisis de los datos obtenidos de las técnicas de investigación: entrevistas semiestructuradas, grupos focales y la encuesta, dieron respuesta a las dos Sub-preguntas (aspectos principales) del problema de investigación:

- |  |
|--|
| <p>1- ¿Cuáles son las dimensiones y criterios (éticos y jurídicos) que debe tener el proceso de integración de los solicitantes de protección internacional?</p> <p>2- ¿Qué enfoque ético debe guiar las políticas de integración de los solicitantes de protección internacional?</p> |
|--|

## 1.8. Metodología para el análisis de datos

En esta fase metodológica, análisis de datos, se extrajeron significados y conocimientos de un amplio conjunto de datos de fuentes primarias y secundarias. Aunque esta investigación contiene datos cualitativos, lo cierto es que también se apoya en datos estadísticos que refuerzan los argumentos y demuestran la hipótesis. La obtención de los datos cualitativos nos brindó conocimientos profundos sobre realidades objetivas y subjetivas del grupo poblacional del estudio: solicitantes de protección internacional; como también, sobre los criterios éticos y jurídicos que se han aplicado en los tres países con mayor recepción de refugiados de la Unión Europea, para acogerlos e integrarlos entre 2015-2022.

A partir de la implementación de las técnicas cualitativas, se descubrieron y obtuvieron datos inéditos. En este sentido, las etapas del proceso de análisis de datos fueron: Primero, descubrir y entender el panorama general del fenómeno de estudio a partir de la fase metodológica de revisión bibliográfica y análisis documental. Tras conocer el panorama del problema de investigación en fuentes documentales, se procedió a formular la pregunta problema, los objetivos, plantear la hipótesis y las variables de la investigación; como también identificar los posibles códigos. Con una clara estructura de la investigación, se procedió a la revisión bibliográfica y análisis documental de diversas fuentes para alcanzar los objetivos y responder los cuestionamientos que surgieron.

Segundo, se prepararon, revisaron y transcribieron los datos e información empírica inédita obtenida de las técnicas entrevistas semiestructuradas, grupos focales y encuesta. Luego se sistematizó, analizó e interpretó. En esta etapa de análisis de datos, fue determinante la triangulación de los datos obtenidos de las diferentes técnicas y fuentes para alcanzar los objetivos de la investigación y confirmar la hipótesis.

Tercero, se sistematizaron los datos, según criterios temáticos, para su procesamiento e interpretación. La recolección y organización de datos permitió darle un orden lógico para facilitar el acceso a ellos, validarlos y confirmarlos. Así mismo, la organización de los hallazgos permitió su contraste, pues cada dato y hallazgo brindaba conocimiento nuevo, realidades diferentes, argumentos divergentes que provenían de diversas fuentes, y dieron respuesta a cuestionamientos que surgieron durante el estudio.

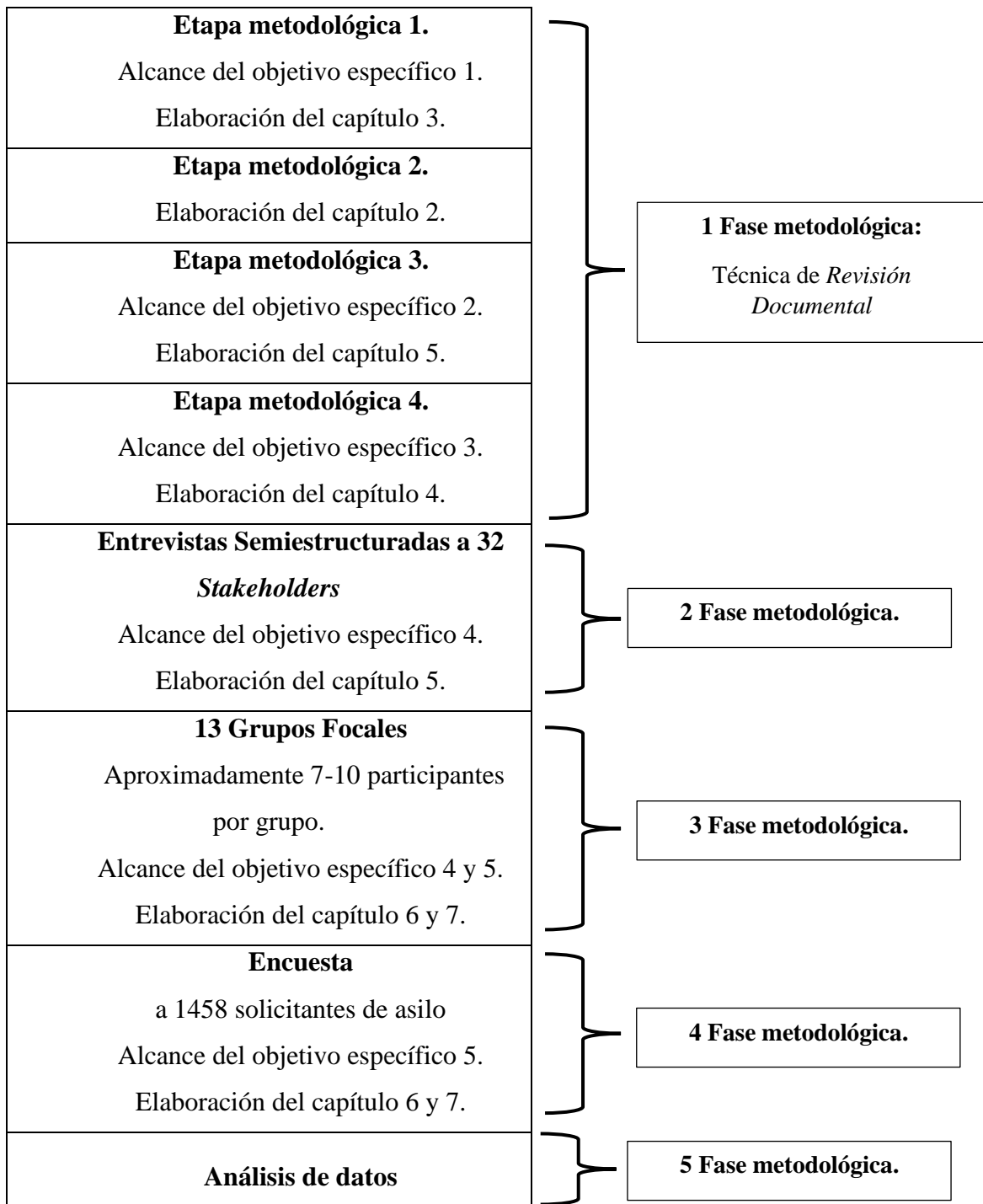
Cuarto, se categorizaron los datos para elaborar los análisis del estudio. En esta etapa, se agruparon y clasificaron los datos con significados similares a partir de criterios temáticos relevantes para la investigación. La categorización de los datos permitió la síntesis de la información recolectada, la selección y agrupación de la información con base en los criterios

temáticos de cada categoría, así como describir el objeto de estudio. Cabe resaltar que, con base en cada una de las fases metodológicas, se pudo identificar y formular categorías de análisis para agrupar la información recolectada, teniendo en cuenta que, en cada fase, se obtenían datos distintos e inéditos.

Quinto, se analizaron e interpretaron los datos para formular las doce unidades de análisis que componen el Capítulo VI de la tesis, es decir, los principales hallazgos y aportes inéditos de la investigación agrupados por temas. Esto condujo, por un lado, a elaborar el Capítulo VII donde se plantea la propuesta del Modelo de integración multidimensional, como aporte de la presente investigación. Y, por otro lado, formular las conclusiones sobre la información obtenida.

El resultado de esta fase, análisis de datos, permitió la elaboración del Capítulo VI y VII, en los cuales se desarrollan, de forma analítica y explicativa, los resultados de la investigación. Dichos resultados se agrupan en doce unidades de análisis y contienen los principales hallazgos; los cuales sirven de argumento para la propuesta del modelo de integración multidimensional.

**Imagen 2. Estrategia metodológica**



**Fuente:** Elaboración propia.



## **CAPÍTULO II**

### **¿QUÉ ES LA INTEGRACIÓN?**

#### **UNA PROPUESTA TEÓRICA PARA LA GESTIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA INMIGRACIÓN**

En la última década, a partir del creciente fenómeno migratorio internacional, numerosas sociedades y gobiernos han enfrentado el reto de acoger grupos heterogéneos de personas que desafían los esquemas tradicionales de la gestión de la inmigración y su integración. Los países de la Unión Europea, por ejemplo, han visto cómo este fenómeno internacional se posiciona como un factor influyente en su realidad jurídica, social, económica, política y cultural. La integración de la inmigración se ha convertido, día tras día, en un elemento central en las agendas nacionales, locales y comunitarias.

Aunque el aflorar del fenómeno migratorio actual puede situarse en 2015, con la denominada Crisis de los refugiados, la intensidad de los flujos migratorios internacionales como consecuencia de crisis políticas o conflictos armados no configura un acontecimiento nuevo para Europa. Los flujos migratorios de refugiados y otras víctimas de conflictos han sido parte de la historia de la civilización occidental en diversos momentos. En este capítulo se aborda el problema de la integración de inmigrantes a partir de los hechos ocurridos desde 2015 hasta la actualidad, en Europa y en un marco teórico de autores clásicos y contemporáneos dedicados a este tema. Aunque la historia muestra que este fenómeno ha estado presente en toda la historia europea contemporánea, este trabajo se centra en límites temporales concretos, pues tiene pretensiones preceptivas para el abordaje político de la problemática, es decir, persigue el objetivo normativo de aportar conocimiento a los diferentes niveles de gobernanza de la inmigración en Europa.

En el caso español, desde 2012 el número de solicitantes de protección internacional se ha multiplicado por 45. Es por lo que, sin una ampliación significativa del aparato administrativo en el nivel central, los trámites del proceso que tardaban tres meses ahora tardan entre 1 y 2 años; lo cual se agrava si se tiene en cuenta que la cuota de aceptación de la protección internacional es ínfima: el 95% de las solicitudes son rechazadas después de una media de 2 años de trámite. No debe extrañar que el Ministerio del Interior, la máxima autoridad respecto a la gestión de la inmigración, reconociera públicamente que el sistema de gestión de las solicitudes está saturado y que la Red de Acogida Estatal ha colapsado, pues se ha pasado de recibir 34.106 solicitudes en el periodo 2010 - 2015 a recibir 332.737 solicitudes entre 2015

y 2022<sup>64</sup>. La ciudad de Madrid, por su parte, ha llegado a considerarse como la capital europea de las solicitudes de asilo, concentrando el 55% de las solicitudes en España.

Además de reconocer las inconmensurables dimensiones de la crisis institucional que ha generado la masiva llegada de inmigrantes en busca de protección internacional, los Estados de la Unión Europea y sus autoridades locales se ven compelidas a definir criterios normativos para gestionar la integración de las personas a las que otorgan protección y, especialmente, a aquellas que esperan hasta la resolución de sus solicitudes de asilo. Los gobernantes se enfrentan a retos complejos como, por un lado, ser capaces de integrar de forma eficaz a los grupos inmigrantes haciendo efectivos sus derechos humanos bajo un enfoque de universalidad; y, por otro lado, gestionar la diversidad bajo los parámetros que provee un marco normativo de extranjería desbordado y fundamentado en la diferenciación jurídica entre autóctonos e inmigrantes. Estos aspectos constituyen los temas más relevantes en las agendas políticas de las democracias de la UE en todas sus dimensiones y fundamenta la necesidad de diseñar esquemas y planes de integración ajustados a la realidad para enfrentar, satisfactoriamente, el fenómeno migratorio creciente y los retos que este imprime a las instituciones y su legislación.

En resumen, la pregunta por los fundamentos de la integración cobra vigencia ante una realidad desafiante frente a los modelos y marcos conceptuales. La llegada masiva de inmigrantes solicitando protección internacional a Europa incrementa las tensiones entre el discurso de universalidad de los derechos humanos y los procesos de regularización propios de los Estados y la UE. Asimismo, aumenta las brechas entre el ideal democrático de construir una sociedad bajo principios de libertad, igualdad y justicia que no excluya a ninguna persona, sea cual sea su condición; y la necesidad de establecer parámetros de integración con deberes tanto para el ciudadano autóctono, como para el inmigrante. Este nuevo escenario hace pertinente la búsqueda de un modelo óptimo para la gestión de la inmigración y la diversidad, y dota de vigencia la pregunta por los principios en que deben basarse los Estados para enfrentar las nuevas dinámicas migratorias.

Para el presente capítulo se implementa una metodología de investigación cualitativa focalizada en la revisión y análisis documental. El proceso de selección del tema de investigación se basó en la observación y análisis empírico de la realidad sobre los procesos de integración de la inmigración en Europa, específicamente en el periodo de 2015 hasta la actualidad. Se aplicaron técnicas empíricas como la recolección, clasificación y sistematización

---

<sup>64</sup>Ministerio del Interior, *Avance de datos de protección internacional, aplicación del Reglamento de Dublín y reconocimiento del estatuto de apátrida Datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 30 de septiembre de 2020*, Madrid, Ministerio del Interior, 2020.

de datos de fuentes documentales como contribuciones teóricas, informes oficiales y datos de medios de comunicación conforme al tema de investigación. De manera específica, el diseño metodológico se dividió en las siguientes fases:

*En la primera fase metodológica* se realizó una exploración de fuentes bibliográficas para identificar artículos académicos, libros científicos y revistas especializadas que resultaron potencialmente útiles para contribuir a la delimitación del conocimiento sobre el problema de investigación. Se discriminaron documentos fuentes de la revisión de la literatura y se identificaron, por un lado, los autores clásicos que desarrollaron trabajos y propuestas conceptuales paradigmáticas sobre los procesos de integración de inmigrantes y, por otro lado, se seleccionaron los autores contemporáneos que plantean propuestas conceptuales acopladas a la realidad actual sobre esta misma problemática.

Esta fase permitió, primero, identificar la existencia de diversos modelos de integración que poseen ámbitos y prácticas muy diferentes entre sí. Segundo, comprender que cada modelo de integración ha mutado conforme al avance de las sociedades y propuestas teóricas y paradigmáticas de autores clásicos. Tercero, que la integración como concepto ha sufrido múltiples confusiones y ambigüedades a causa de los sesgos ideológicos y poderes institucionales de cada país; es decir, que según los intereses y poderes de cada Estado-nación se ha planteado una definición y concepto diferente de integración de la inmigración. Y cuarto, elaborar una definición conceptual sobre la integración a partir de las propuestas de diversos autores contemporáneos.

En una segunda fase metodológica se clasificaron, contrastaron y sistematizaron las propuestas de los autores referentes contemporáneos sobre lo que es y abarca el proceso integracionista de los inmigrantes; es decir, los ámbitos de la integración, sus principales variables y dimensiones. De esta forma, se analizó y propuso la existencia de 4 categorías concretas, las cuales se traducen en los procesos/niveles que posee la integración; esto a partir de los aportes y fundamentos teóricos de autores contemporáneos.

Esta fase generó, primero, una síntesis de las propuestas teóricas de los autores, agrupando en dimensiones los elementos más importantes del proceso de integración según lo que plantea cada uno. Segundo, permitió hacer una lectura de los ámbitos de la integración y analizar las coincidencias entre los diferentes referentes teóricos. Tercero, esta fase condujo al análisis de la inclusión de derechos humanos fundamentales en la realización de cada una de las dimensiones del proceso integracionista como punto de referencia compartido en todas las lecturas contemporáneas.

En la tercera fase metodológica, a partir de la sistematización de los datos de las diferentes fuentes y los hallazgos teóricos y empíricos relevantes, se elaboraron los análisis y propuestas de la investigación. Por un lado, se propuso la existencia de cuatro niveles o dimensiones concretas del proceso de integración de los inmigrantes: la dimensión jurídica, económica, sociocultural y la política. Cada una de ellas se definió conceptualmente a partir de los resultados de las fases anteriores. Por otro lado, se planteó que estas dimensiones están sujetas al principio de *interdependencia*, igual que el de los derechos humanos; pues la realización de una de las dimensiones es condicionante para la efectividad de las demás dimensiones y el desarrollo eficaz y adecuado del proceso de integración. Finalmente, se propone la existencia de un orden secuencial para la gestión ideal del proceso de integración, en este sentido, se argumenta que el orden es: primero, el alcance y realización de la dimensión jurídica, luego la económica, seguido la sociocultural y finalmente la integración política. Las dimensiones son interdependientes, pues no se puede hablar de integración sociocultural, si la persona inmigrante se encuentra en una situación jurídica irregular que le impiden la realización plena en el ámbito laboral y económico. Mucho menos pasa a una integración política si al carecer de una situación regular se le impide adquirir derechos y obligaciones políticas.

El desarrollo de esta metodología de investigación cualitativa permitió responder a la pregunta de investigación ¿Qué es la integración y cómo se realizaría de manera eficaz y adecuada para los solicitantes de asilo?

Para presentar los resultados de esta investigación documental se proponen cinco secciones en este capítulo. En la primera se definen los modelos teóricos clásicos sobre la gestión de la inmigración, contextualizando su origen histórico y los países en los que tomaron impulso. En esta sección se definen las líneas de la evolución de estos modelos clásicos que impactan en la actualidad y que aportan elementos para la comprensión de la crisis migratoria iniciada en Europa en 2015. En el segundo apartado se presenta el resultado de una identificación de los principales referentes teóricos contemporáneos sobre el concepto de integración. La tercera sección muestra una clasificación de los referentes teóricos contemporáneos que toman en consideración los derechos humanos y su aplicación en sociedades democráticas como un mínimo común y condición para la articulación de los conceptos de integración. En la cuarta parte del capítulo se defiende una propuesta de articulación de aportes conceptuales de la integración a partir de un enfoque multidimensional, en esta parte del documento se proponen las cuatro dimensiones básicas que integrarían una definición óptima de la integración a partir de la discusión del marco teórico contemporáneo y

clásico. En la última sección se explican los principios de interdependencia y secuencialidad en el enfoque de integración multidimensional propuesto.

## **2.1. Modelos clásicos para la gestión e integración de los inmigrantes**

Los retos que supone la integración de los grupos migratorios para los Estados consisten, fundamentalmente, en hacer efectivos los derechos humanos de inmigrantes e instaurar límites y obligaciones de acogida en los contextos de las sociedades europeas receptoras<sup>65</sup>. En términos generales, podría decirse que los modelos de integración que han adoptado muchos Estados democráticos se acoplan a las condiciones de una edad en la que priman los derechos fundamentales como elementos del *ius cogens* y como un todo interdependiente incluido, generalmente, en las constituciones nacionales. Es decir, en general, el “deber ser” de la inclusión de los solicitantes de protección internacional ha encontrado una respuesta estatal impulsada por la constitucionalización de los derechos humanos; entendidos como derechos fundamentales de la carta magna en la mayoría de los países.

Aunque el contexto de aceptación generalizada de los derechos humanos como elementos constitutivos de una “ciudadanía global” sea indiscutible, la decisión por el modelo de gestión de la inmigración sigue siendo una decisión soberana de cada Estado. Cada gobierno está en capacidad de definir el modelo de gestión de la migración que le permita asumir, de la mejor forma, su participación en la solución de esta crisis, según lo posibilita su marco jurídico constitucional<sup>66</sup>. Sin embargo, esta misma libertad en el perfilamiento del modelo de gestión de la integración de cada Estado ha dado lugar a diferentes tendencias en las políticas y planes de acogida entre los Estados receptores. Algunas de las respuestas estatales al reto migratorio de refugiados y otras víctimas en busca de protección internacional se consideran restrictivas o mínimas, en cuanto que se alejan del criterio común de hacer efectivos los derechos humanos de los extranjeros en igualdad de condiciones que la sociedad autóctona.

---

<sup>65</sup> Blanco, Cristina, *Modelo para el análisis de los procesos de incorporación inmigrante. La integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras*, Bilbao, Universidad de Deusto Press, 1993. De Lucas, Javier, “La integración de los inmigrantes: la integración política, condición del modelo de integración”, en De Lucas, Javier y Díez, Luis, *La integración de los inmigrantes*, Madrid, CEC, 2006. Giménez, Carlos, “Pluralismo, multiculturalismo e interculturalidad”, *Revista de investigación aplicada y experiencias educativas*, núm. 8, 2003, págs. 11-20.

<sup>66</sup> Azurmendi, Miren, “El interculturalismo quebequés en la encrucijada. De la crisis de los acomodamientos razonables a la Comisión Bouchard-Taylor”, *Revista de estudios políticos*, núm. 150, 2010, págs. 175-223.

En las últimas décadas, la integración ha adoptado múltiples significados y tratamientos que varían de acuerdo con el contexto sociopolítico y jurídico donde se desarrolle y, en un nivel teórico, ha dado lugar a concepciones de la integración que cambian en función de las percepciones y la comprensión que se tiene en cada sociedad de los conceptos liberales de *diferencia e igualdad*. Estas percepciones, influyen en la selección del modelo de gestión de la inmigración de cada Estado, de manera que éste puede tender hacia la homogenización, en un extremo, o inclinarse a la apertura intercultural basada en la aceptación de la diversidad como elemento de cohesión social, en el otro extremo<sup>67</sup>. Es en ese sentido que, según Carlos Giménez, los modelos de gestión de la inmigración pueden comprenderse en dos tipologías generales. Por un lado, se encuentran los modelos asimilacionistas, es decir, aquellos que pretenden la inexistencia de la diferencia cultural como un ideal de integración plena. Según esta tendencia las políticas de integración deben generar en la población inmigrante una transformación identitaria que conlleve a la aceptación de la cultura receptora como propia, abandonando la originaria. Por el otro lado, se encuentran los modelos de inclusión y heterogeneidad, fundamentados en procesos de aceptación de la diversidad cultural como un rasgo que aporta nuevos elementos identitarios de transformación intercultural a las sociedades de acogida<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Rodríguez, Angélica, “Modelos de gestión de la diversidad cultural y la integración escolar del alumnado inmigrado”, *Revista de Educación Inclusiva*, núm. 3, 2012, págs. 52-69.

<sup>68</sup> Giménez, Carlos, *¿Qué es la inmigración?*, Barcelona, Integral, 2003.

**Tabla VI. Modelos clásicos de gestión e integración de la inmigración**

MODELO	PAÍS	AUTORES
<p><b><i>Asimilacionismo</i></b></p> <p>Este modelo presupone la desaparición de las diferencias socioculturales, por ello implica abolir el trato diferenciado. Cuando surge una importante incorporación de los inmigrantes se origina una serie de situaciones denominadas como ciclo de relaciones raciales. Por ello configura un proceso unidimensional, unívoco, en el que el inmigrante renuncia a su cultura e identidad de origen para adquirir la cultura y pautas sociales de la sociedad receptora dominante.</p>	Estados Unidos (Escuela de Chicago) Francia	-Robert Park William Thomas -Milton Gordon
<p><b><i>Multiculturalismo</i></b></p> <p>Supone que los inmigrantes no abandonan su cultura ni identidad, efectivamente mantienen sus vínculos y conservan su cultura y relaciones con las sociedades de origen. En este modelo el Estado gestiona los vínculos entre los distintos grupos étnicos en una misma sociedad, brindando estrategias para que los grupos poblacionales extranjeros conserven su identidad, cuenten con espacios y momentos para la interrelación de personas de su mismo grupo.</p>	Canadá Gran Bretaña	Charles Taylor Jürgen Habermas Will Kymlicka- Gerd Baumann, Sartori
<p><b><i>Interculturalismo</i></b></p> <p>Este modelo es otra forma del pluralismo cultural que tuvo sus orígenes en los años ochenta, supone la presencia de lo diferente y de lo común, y promueve condiciones de igualdad, libertad e interacción efectiva entre los grupos culturales y los sujetos diferentes. La interculturalidad promueve tres ideas esenciales: igualdad de oportunidades para todos los sujetos, respeto a la diversidad y la creación de espacios sociales para el intercambio e interacción recíproca entre los grupos y personas de culturas y etnias diferentes. La diversidad es un elemento positivo para la transformación de las sociedades.</p>	Canadá (Québec)	Malgesini & Carlos Giménez Cristina Blanco Edward T. May.

**Fuente:** Elaboración propia

Según Álvaro Retortillo, el modelo asimilacionista adquiere sus primeros aportes desde las escuelas de conocimiento de Estados Unidos. A finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, Estados Unidos fue uno de los países con mayor experiencia en la recepción de grandes flujos migratorios procedentes de muchas regiones del mundo<sup>69</sup>. En 1908 el modelo asimilacionista es denominado el Crisol Mestizo o Melting Pot<sup>70</sup>. En este crisol cultural interactuaban valores propios de Estados Unidos, entre ellos, valores democráticos, individualistas o pluralistas, lo cual generó un proceso de interacción social donde el intervencionismo institucional no existía. Según Michael Walzer “Ser norteamericano suponía tener una identidad política que no estuviera atada a identidades culturales fuertes o específicas, por ello, las instituciones solo existían en función de garantizar espacios apropiados para que la diversidad de razas,

<sup>69</sup> Retortillo, Álvaro, Ovejero, Anastasio, Cruz, Fátima, Arias, Benito, & Lucas, Susana, “Inmigración y modelos de integración: entre la asimilación y el multiculturalismo”, *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, núm. 7, 2006, págs. 123-139.

<sup>70</sup> Según Álvaro Retortillo, este nombre surge a partir de la obra de teatro del joven inmigrante judío Israel Zangwill.

preferiblemente blancas, se relacionaran en un contexto basado en valores norteamericanos”<sup>71</sup>. A partir de este contexto social y político en Estados Unidos surgen las primeras teorías sobre el asimilacionismo como modelo de gestión de la diversidad. Robert Park y William Thomas de la Escuela de Chicago, propusieron los criterios y etapas del proceso de integración en el modelo asimilacionista de los inmigrantes en las sociedades de acogida. Para estos precursores, la integración en este modelo poseía cuatro momentos: rivalidad, conflicto, adaptación y asimilación. Entendiendo esta última como la fase en la cual los individuos adquieren la memoria, los sentimientos y las actitudes de la cultura autóctona; y compartiendo su experiencia y su historia, se integran en una vida cultural común abandonando las propias originarias<sup>72</sup>.

Ahora bien, aunque el modelo asimilacionista tuvo sus orígenes teóricos y conceptuales en Estados Unidos, el caso francés es el paradigma más extremo sobre lo que supone el asimilacionismo contemporáneo. Sus instituciones trabajan en pro de la integración social, pero dicha integración está supeditada a los supuestos del modelo de asimilación. Según Mirna Safi, el modelo asimilacionista francés exige a los inmigrantes adoptar los rasgos culturales franceses básicos (lengua y prácticas comunes); como también, el respeto e interiorización de los valores republicanos y la participación en instituciones y espacios sociales<sup>73</sup>. Según Carmen Grau el modelo francés es un proyecto político estructurado, al crear toda una maquina institucional y social que exige al inmigrante ser un francés más. Este modelo no consiente el mantenimiento de las identidades culturales de origen de los inmigrantes y rechaza cualquier demostración o práctica cultural originaria en el ámbito público<sup>74</sup>.

Respecto a los dos modelos de integración multicultural e intercultural, estos surgen como dos modalidades del pluralismo liberal, el cual plantea la existencia de más de un modelo de vida y más de un sistema de valores; como también, el derecho de todos los seres humanos para escoger el que deseen y como seguirlo<sup>75</sup>. En este sentido, el modelo multiculturalista, supone que los inmigrantes no abandonan su cultura ni identidad. El Estado gestiona los vínculos entre los distintos grupos étnicos en una misma sociedad, brindando estrategias para que los grupos poblacionales extranjeros conserven su identidad y cuenten con lugares autorizados para la

---

<sup>71</sup> Walzer, Michael, “La política de la diferencia: estatalidad y tolerancia en un mundo multicultural”, *Isegoría: Revista de filosofía moral y política*, núm. 14, 1996, pág. 46.

<sup>72</sup> Coulon, Alain, *L'École de Chicago, Paris. Que sais-je?*, Paris, Presses Universitaires de France, 1992, pág. 39.

<sup>73</sup> Safi, Mirna, “La dimension spatiale de l'intégration: évolution de la ségrégation des populations immigrées en France entre 1968 et 1999”, *Revue française de sociologie*, núm. 3, 2008, págs. 521-522.

<sup>74</sup> Grau, Carmen, “El debate sobre el velo islámico en Gran Bretaña: el multiculturalismo liberal y la identidad nacional”, *Revista de estudios políticos*, núm. 162, 2013, págs. 149-174.

<sup>75</sup> Grueso, Delfín, “¿Qué es el multiculturalismo?”, *El hombre y la máquina*, núm. 21, 2003, págs. 16-23.



interrelación de personas de su mismo grupo<sup>76</sup>. El modelo multiculturalista tiene sus orígenes en dos contextos diferentes. Por un lado, surge en Gran Bretaña, donde el proyecto multicultural contemplaba un rol no tan activo por parte de las instituciones políticas, educativas, sociales y jurídicas, pues era más importante la práctica que la normativa que lo respaldaba. Sin embargo, para enmarcar dichas prácticas en todos los ámbitos y alcanzar los supuestos multiculturalistas, se aprobaron las leyes Race Relation Acts en los años 1965, 1968 y 1976; y se creó en ese último año la Commission for Racial Equality. Estas leyes se introdujeron debido a las numerosas llegadas de inmigrantes económicos, provenientes de las excolonias, en búsqueda de nuevas oportunidades después de la Segunda Guerra Mundial<sup>77</sup>. Por otro lado, se encuentra el otro contexto referente donde se desarrolló y surgió el modelo multiculturalista: Canadá, a partir del año 1971<sup>78</sup>. Después de basarse en una ideología de preferencias étnicas, como la estadounidense, Canadá cambió por completo sus principios hacia un Estado pluralista, definiéndose como una comunidad multicultural y bilingüe, a partir de la urgencia de preservar las diversas culturas. Este modelo se pensó para brindar una solución a las exigencias de reconocimiento de los grupos culturales minoritarios, es decir, lograr una distinción entre los grupos inmigrantes y los grupos autóctonos dentro del país multicultural<sup>79</sup>. La incorporación de la normativa multiculturalista en Canadá se sitúa en el año 1976, mediante la Ley de Inmigración. Esta Ley reconocía a los inmigrantes como sujetos con capacidad jurídica, derechos de protección internacional y reagrupación familiar<sup>80</sup>.

En cuanto al modelo de integración intercultural, sus inicios se remontan en Québec, una región francoparlante de Canadá. En Québec, el conflicto identitario con el resto del país se daba a causa de su particularidad cultural y lingüística, el multiculturalismo canadiense muta hacia el interculturalismo quebequés. Ambos sistemas de integración social coinciden en el grado de apertura que muestran sus normas y políticas a la diversidad étnica cultural. Sin embargo, difieren en un aspecto importante: mientras que el multiculturalismo no se preocupa por resaltar el aspecto lingüístico de la comunidad de integración, en el interculturalismo quebequés, se remarca que la adopción de la lengua francesa es una condición inevitable en la

---

<sup>76</sup> Bauböck, Rainer, "Farewell to multiculturalism? Sharing values and identities in societies of immigration", *Journal of International Migration and Integration/Revue de l'integration et de la migration internationale*, núm. 3, 2002, pág. 12.

<sup>77</sup> Grau, Carmen, "El debate sobre el velo islámico en Gran Bretaña: el multiculturalismo liberal y la identidad nacional", *Revista de estudios políticos*, núm. 162, 2013, pág. 159

<sup>78</sup> Azurmendi, Miren, "Lengua oficial protegida e integración de los inmigrantes. Un interculturalismo de Québec. Constitución y democracia: 25 años de Constitución democrática en España", *Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea*, 2005, págs. 655-664.

<sup>79</sup> González, Colon, "Ciudadanía multicultural: Will Kymlicka", *Revista de libros*, 1996, págs. 1-35.

<sup>80</sup> *Ibidem*.

integración<sup>81</sup>. Según Miren Azurmendi, el interculturalismo de Québec se apoyó en un pensamiento filosófico, donde el sujeto miembro de una comunidad posee derechos individuales, los cuales deben limitarse por el Estado para el alcance del interés general de la comunidad. A partir de la interacción entre los diversos grupos culturales, la cultura de Québec sería el resultado de promover, conforme a aspectos culturales ajenos compatibles, el núcleo definido conforme a la cultura tradicional quebequesa. Este proceso permitiría a los grupos étnicos minoritarios, es decir, los miembros de las comunidades culturales, conservar una autonomía relativa, compatible con su absorción parcial por la mayoría<sup>82</sup>.

Aunque el interculturalismo tuvo sus orígenes en Québec, Carlos Giménez explica que este concepto se consolidó, de forma paralela, como un campo de acción en el ámbito educativo francés en el año 1975<sup>83</sup>. Aunque Francia se reconoce como un país completamente asimilacionista, las estrategias interculturales se implementaron en el ámbito educativo, dando respuesta a las raíces ideológicas del republicanismo francés<sup>84</sup>. Esta ideología proponía la existencia de lo diferente como lo común, incentivando prácticas generadoras de igualdad, libertad e interacción positiva en las relaciones entre sujetos individuales o colectivos culturalmente diferenciados<sup>85</sup>.

Para muchos estudiosos de las políticas de integración de inmigrantes, las variaciones en los enfoques dependen de aquello que en cada modelo se supone que es “integrar”. Por ejemplo, como se detalla en la tabla anterior, cuando nos ubicamos ante modelos de asimilación de los inmigrantes, integrarse supone adoptar la nueva cultura autóctona por sustitución de la identidad original. Mientras que, para otros como el modelo multiculturalista, la integración reside en la interacción cultural en doble dirección: entre la cultura del inmigrante y la del autóctono, sin que surja, sin embargo, un tercer estrato de sincretismo; solo alcanzado en el enfoque intercultural.

El asunto problemático que salta a la vista consiste en preguntarnos cómo pueden surgir concepciones tan disímiles y, en algunos casos, contradictorias respecto a un mismo concepto. Esa problemática es abordada en este capítulo y se profundiza en la siguiente sección. Conforme a una exhaustiva revisión de la literatura, se puede decir que la integración de la inmigración ha sido un objeto de estudio de diversas corrientes de pensamiento y disciplinas de las ciencias

---

<sup>81</sup> *Ibidem*, pág. 179

<sup>82</sup> *Ibidem*.

<sup>83</sup> Giménez, Carlos, “Pluralismo, multiculturalismo e interculturalidad”, *Revista de investigación aplicada y experiencias educativas*, núm. 8, 2003, págs. 11-20.

<sup>84</sup> Essomba, Miguel, *Liderar escuelas interculturales e inclusivas*, Barcelona, Graó, 2009.

<sup>85</sup> Giménez, Carlos, *¿Qué es la inmigración?*, Barcelona, Integral, 2003, pág. 174.

sociales; como también un tema susceptible que adquiere diversos significados según las posiciones ideológicas e institucionales de las sociedades. Luego, llegar a un consenso sobre este concepto implica una tarea tan necesaria como espinosa. El presente trabajo asume ese reto, para sustentar un modelo de la integración en el marco de las migraciones, propuesto para el debate y el análisis. La propuesta que se presenta en la última sección del capítulo reúne elementos de modelos teóricos clásicos, mencionando las múltiples dimensiones de la integración que cada uno defiende con mayor énfasis. Antes de desarrollar el concepto de integración multidimensional es necesario describir el debate teórico en el cual se inscribe; como un capítulo de actualización y un aporte a la superación de ambigüedades, paradojas y contradicciones.

## **2.2. Referentes teóricos contemporáneos del concepto de integración**

Las tradiciones histórico-jurídicas de las instituciones juegan un papel preponderante en las definiciones de integración que fundamentan las políticas migratorias en los Estados liberales. Según Angélica Rodríguez, la comprensión que cada Estado tiene sobre la relación entre *igualdad* y *diferencia* se encuentra en la base de la elección por un modelo o tipo de integración específico. A su vez, únicamente el desarrollo de una tradición jurídica y política en los Estados puede dar forma a un enfoque propio de interpretación de la igualdad y la diferencia<sup>86</sup>.

La configuración social de una realidad basada en la diversidad exige a los Estados y sociedades adoptar formas de gestión de las identidades múltiples, cumplir con sus derechos y establecer formas de relación entre las personas inmigrantes y la ciudadanía autóctona del Estado receptor. Las diversas tradiciones sobre gestión de la diversidad y la inmigración se han basado en puntos de vista y experiencias específicas, es decir que, sus concepciones de integración son producto de tradiciones y conocimientos propios de regiones y contextos que, conforme a su experiencia como lugares receptores de inmigración en Occidente; formulan sus propios modelos e ideales para promover la labor pública de integrar al inmigrante. Desde esa perspectiva, la historia institucional y sociopolítica de la sociedad receptora influye sobre aquello que se entiende por integración, en un nivel de determinación similar al de las coyunturas políticas internas.

---

<sup>86</sup> Rodríguez, Angélica, “Modelos de gestión de la diversidad cultural y la integración escolar del alumnado inmigrado”, *Revista de Educación Inclusiva*, núm. 3, 2012, págs. 52-69.

Para algunos teóricos, los modelos integracionistas y sus fases se han desarrollado en función de legados históricos e institucionales propios de cada país, configurando, a través de las décadas, realidades en las que la integración adquiere significados únicos o muy particulares. La tradición jurídica liberal anglosajona incide en las concepciones de la integración de naciones como los Estados Unidos, por ejemplo; de manera que en sus políticas es aceptada una concepción que promueve la no injerencia del Estado en el proceso de integración del individuo<sup>87</sup>. La tradición sociopolítica laica, nacionalista y republicana de Francia, por su parte, genera un peso influyente en la definición de la integración en términos de asimilación cultural. La perspectiva positivista y una base ética kantiana puede identificarse en las posturas, decisiones y enfoques de la gestión de la inmigración predominante en Alemania, por ejemplo. La apertura democrática en España, por su parte, demuestra la flexibilidad legal de un orden institucional con una reciente transformación, de allí la inclusión de un enfoque integral de los derechos humanos que otorga especial relevancia a los derechos económicos y sociales. En otras palabras, la tradición institucional, política y el propio *ethos* de cada sociedad inciden en la definición dominante del concepto de integración que se aplica a la gestión de la inmigración.

Esta tradición institucional, influyente en el desarrollo de lo que cada sociedad entiende por “integrar” no se desarrolla al margen de las disputas ideológicas internas, por el contrario, es el producto histórico de esas luchas. Según Adrian Favell, las herencias utilizadas por las élites políticas para vigorizar los sentimientos nacionalistas han suscitado el aflorar de posiciones ideológicas sobre la integración que se han incorporado en los discursos públicos a partir de procesos de reafirmación política. Al mismo tiempo que, los conflictos en el seno de cada sociedad se actualizan y mantienen vigente las demandas sociales de integración en la agenda pública<sup>88</sup>. En suma, aunque la definición de un modelo ideal de integración aplicable a diferentes Estados es una tarea compleja, dado que la realidad a la que responde es cambiante y cada contexto imprime particularidades que dotan de contenido a aquello que se entiende por integrar; es posible analizar con perspectiva histórica-institucional los discursos preponderantes en cada Estado, o al menos en las sociedades democráticas que se consideran comprometidas con el cumplimiento de los derechos humanos. Por ello, la aspiración más lógica respecto al

---

<sup>87</sup> Walzer, Michael, “La política de la diferencia: estatalidad y tolerancia en un mundo multicultural”, *Isegoría: Revista de filosofía moral y política*, núm. 14, 1996, págs. 37-53.

<sup>88</sup> Favell, Adrian, *Philosophies of Integration. Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, Macmillan-Palgrave, Basingstoke, Houndmills, 2001.

análisis de la integración se orienta hacia la articulación general de los modelos, es decir, hacia la construcción de un arquetipo conceptual que una sus aspectos comunes.

### **2.3. Los Derechos Humanos como un mínimo común para la articulación de los conceptos de integración**

Pero ¿Qué es integración? Las anteriores explicaciones sobre el origen de las ambigüedades de este concepto generan la salvedad previa para emprender la obstinada tarea de plantear un concepto básico de integración; con base en las propuestas teóricas y conceptuales de autores clásicos y contemporáneos<sup>89</sup>. Esta noción se formula conforme a las condiciones de una sociedad que ha aceptado una perspectiva de ciudadanía global, donde priman los derechos humanos como un todo interdependiente y como sustancia ética compartida entre las naciones.

En este sentido, se puede identificar un primer referente en las investigaciones de Hartmut Esser, desde la perspectiva conflictivista. Este autor se ha centrado en diferenciar el concepto de integración con las nociones de asimilación y aculturación. Esser define aculturación como un proceso de igualación basado en el aprendizaje de las prácticas y comportamientos culturales y sociales más usuales de la sociedad receptora. En el caso de la asimilación, ésta hace referencia a la situación de similitud entre los inmigrantes en las acciones, orientaciones y vínculos de intercambio con la estructura que los ha escogido. En cuanto a la definición de integración, ésta se refiere a una situación de igualdad personal o relacional<sup>90</sup>. Esta aportación de Hartmut Esser es clave para dilucidar las confusiones frecuentes entre los principales conceptos que se encuentran en el marco de la gestión de la diversidad cultural y la inmigración.

En contraste, Carlos Giménez, referente teórico sobre los paradigmas de la integración, plantea que esta noción configura un proceso de cohesión social y convivencia intercultural compuesto por fases de adaptación bilateral entre los sujetos que son jurídica y culturalmente diferentes: inmigrantes y los ciudadanos autóctonos. En este sentido, la integración supone, primero, que las personas inmigrantes se incorporen en igualdad de derechos, obligaciones y

---

<sup>89</sup> Hacer esta diferencia entre autores clásicos y contemporáneos, es relevante; pues las dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales son cambiantes y configuran nuevos escenarios que llevan a la resignificación de este concepto: Integración.

<sup>90</sup> Esser, Hartmut, "Ethnische Konflikte und Integration", in Robertson-Wensauer, Caroline, Yale, *Multikulturalität? Probleme und Perspektiven der multikulturellen Gesellschaft*, Karlsruhe, *Universität Karlsruhe Press*, 1993.

oportunidades a la sociedad receptora, sin que ello exija perder su identidad y cultura originaria. Segundo, que la sociedad y el Estado receptor introduzca, de forma gradual, transformaciones y mecanismos jurídicos, organizativos, presupuestarios y psicosociales que sean necesarios para la acogida plena<sup>91</sup>. Para este autor, la integración, como proceso bilateral, compromete a la sociedad autóctona y a la población inmigrante recién llegada para la construcción de una sociedad común y participativa. Siguiendo a Carlos Giménez, integrar no trata solo de adaptarse a un nuevo contexto, sino de ser parte de él.

Las diferencias entre las posturas sobre la integración se deben, según Jaime Carbonell, a que comúnmente el concepto de integración es confundido con los procesos de asimilación, adaptación y sumisión, especialmente en el nivel de la práctica. Se parte de que los inmigrantes recién llegados deben ser obligados a adaptarse a la nueva sociedad conforme a una actitud sumisa frente a los valores, prácticas culturales y elementos estructurales de la sociedad receptora; abandonando los propios, con el objetivo de integrarse de forma satisfactoria. En un principio predominaba la idea de que la aculturación era un proceso totalmente unidimensional, es decir, un proceso propio del asimilacionismo donde el esfuerzo de adaptación estaba sujeto solo a los recién llegados: los inmigrantes<sup>92</sup>. John Berry y su grupo académico, propusieron un “modelo” de aculturación planteando que ésta “es el proceso mediante el cual las personas cambian al ser influenciadas por el contacto con otros grupos y participando en los cambios generales de su propia cultura; es decir, que es un proceso bidireccional tanto en inmigrantes como en los ciudadanos autóctonos”<sup>93</sup>. Para otros autores, la aculturación es un proceso inevitable y natural en las relaciones entre las sociedades receptoras y los inmigrantes; pues la aculturación surge a partir de la interacción directa entre grupos culturales diferentes en un mismo contexto. En este sentido, Jürgen Habermas, se muestra consciente del hecho de que la mayoría de las sociedades receptoras poseen fuerzas que buscan mantener la homogeneidad cultural para asegurar la hegemonía. No obstante, el asimilar los peculiares valores de la cultura mayoritaria y adoptar sus costumbres no se encuentran entre los deberes de los recién llegados<sup>94</sup>. Para Jürgen Habermas, la mayoría de la ciudadanía de un país que acoge inmigrantes no puede determinar la propia forma de vida cultural como la supuesta cultura dominante, esto no supone la aculturación. Para Habermas, lo que se les puede y se les debe exigir a los

---

<sup>91</sup> Giménez, Carlos, *¿Qué es la inmigración?*, Barcelona, Integral, 2003, pág. 78.

<sup>92</sup> Carbonell, Jaime, Simó, Nuria y Tort, Antoni, *Magrebíes en las aulas. Municipio, escuela e inmigración: un caso a debate*, Barcelona, Octaedro, 2005.

<sup>93</sup> Berry, John, “Psychology of Acculturation”, En Berman, J. (ed.), *Cross Cultural perspectives*, University of Nebraska Press, 1990, pág. 460.

<sup>94</sup> Habermas, Jürgen, *Ciudadanía e identidad nacional. Reflexiones sobre el futuro europeo. Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 1998.

inmigrantes es la aculturación política, la voluntad de entrar en la cultura política del nuevo Estado-nación de acogida sin tener que renunciar por ello a la forma de vida cultural de sus orígenes. Esto supone, integrarse bajo los principios constitucionales y conforme al marco normativo de convivencia y respeto de los derechos humanos<sup>95</sup>.

Para Jaime Carbonell, el modelo asimilacionista apunta hacia la unidad y cohesión de la comunidad nacional, es decir, del grupo mayoritario dominante. En consecuencia, rechaza todo tipo de manifestación o práctica cultural diferente de la autóctona<sup>96</sup>. A partir de este tipo de integración, se generan relaciones de desigualdad, subordinación y dependencia de la cultura de la sociedad de acogida por parte de los grupos culturales recién llegados. Claramente para este autor, la propuesta del modelo asimilacionista surge de una concepción etnocéntrica, fundamentada en la supremacía cultural. Respecto al modelo intercultural, Carbonell, citado en Miguel Essomba, plantea que este busca alcanzar tres objetivos: la igualdad de oportunidades de todas las personas; el respeto de la diversidad y la creación de entornos sociales que permitan el intercambio y el enriquecimiento recíproco entre personas con orígenes culturales diferentes<sup>97</sup>.

En teoría, la integración debe excluir cualquier presunción de xenofobia, pues supone un proceso de doble dirección, entre la ciudadanía del país de acogida como de los inmigrantes<sup>98</sup>. Para Jürgen Habermas, la integración debe suponer consecuencias en todos los ámbitos de la sociedad, pues no hay integración sin un incremento del propio horizonte social del país de acogida; sin la voluntad de aceptar un amplio conjunto de olores y pensamientos, incluidos, obviamente, intensos desacuerdos. Para lograr la integración, entendida como un proceso bidireccional, según Habermas, es necesario hacer una distinción entre dos niveles de integración, por un lado, los elementos que configuran la cultura política de una sociedad y, por otro lado, las diversas formas de vida que los individuos pueden tener<sup>99</sup>.

Por su parte, Carlota Solé, teórica referente del proceso de integración, hace una definición de este concepto a partir del estudio de las migraciones en Cataluña en 1981. Este estudio se ha convertido en uno de los principales referentes en el tema de esta investigación doctoral. Para la elaboración de su propuesta conceptual sobre la integración, Carlota Solé se

---

<sup>95</sup> Habermas, Jürgen, *Inclusión: ¿incorporación o integración? Sobre la relación entre nación, Estado de derecho y democracia. La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Barcelona, Paidós, 1999.

<sup>96</sup> Carbonell, Jaime, Simó, Nuria y Tort, Antoni., *Magrebíes en las aulas. Municipio, escuela e inmigración: un caso a debate*, Barcelona, Octaedro, 2005, pág. 29.

<sup>97</sup> Essomba, Miguel, *Liderar escuelas interculturales e inclusivas*, Barcelona, Graó, 2009.

<sup>98</sup> Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 2008.

<sup>99</sup> Habermas, Jürgen, *Inclusión: ¿incorporación o integración? Sobre la relación entre nación, Estado de derecho y democracia. La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Barcelona, Paidós, 1999. pág. 229.

basa en la definición que propone el Diccionario de Sociología de Schoeck<sup>100</sup>, el cual define la integración como la unión en la diversidad y no como la unificación de una sociedad a partir de la abolición de las contrariedades que la separan, dando fin a las luchas que afectan a dicha sociedad. En este sentido, la integración busca superar los conflictos y avanzar hacia el desarrollo de la solidaridad<sup>101</sup>. Para esta autora, la integración no se debe entender como un proceso que solo busca la asimilación idiomática o la reproducción de los rasgos culturales de los inmigrantes<sup>102</sup>; sino que configura un proceso por el cual los inmigrantes se introducen en la estructura ocupacional y aceptan, de forma progresiva, las instituciones, las creencias, los valores y los símbolos de la sociedad que los recibe. En este sentido, Carlota Solé plantea que la integración configura un proceso que contiene tres niveles, por un lado, la estructural o socio-estructural, la cual supone la integración en el ámbito ocupacional y social mediante la inserción de clase. Por otro lado, la cultural, aludiendo al ejercicio del derecho a la diferencia y aceptación de unos mínimos principios de convivencia. Finalmente, el nivel jurídico, el cual presume la garantía de igualdad que tienen los grupos poblacionales inmigrantes ante la justicia<sup>103</sup>. Este último nivel, es esencial para el proceso de integración de los grupos de inmigrantes extranjeros pues, a partir de su alcance, adquieren derechos y obligaciones socioeconómicas que permiten, de manera transversal, el alcance de los demás niveles.

Una de las propuestas más recientes y con un impacto significativo en la literatura sobre la integración la realiza María Añón, quien plantea que la integración se puede entender como un proceso de inclusión social complejo, que abarca múltiples dimensiones y es transversal. María Añón explica como este concepto reúne avances y desarrollos teóricos, y cuenta con una base jurídico-política del ámbito europeo y estatal. En este sentido, la integración supone la igualdad en derechos y obligaciones, condicionadas al estatus jurídico del extranjero, es decir, a su regularización para tener un trato social igualitario<sup>104</sup>. Conforme a lo anterior, como un aspecto a destacar en la propuesta de Añón, la integración supondría, en primer lugar, la inclusión social y jurídico-política, a partir de un estatus regular. Por ello, cobra una importancia creciente, en muchas sociedades como la europea, los conceptos de pertenencia y ciudadanía<sup>105</sup>. Segundo, la integración se constituye como un conjunto de procesos que se despliegan y

---

<sup>100</sup> Schoeck, Helmut, *Diccionario de Sociología*, Barcelona, Herder, 1977.

<sup>101</sup> Solé, Carlota, *La integración Sociocultural de los Inmigrantes en Cataluña*, Madrid, CIS, 1981.

<sup>102</sup> Solé, Carlota, & Vicens, Joan, "Integració, assimilació, explotació?", *Revista Perspectiva Social*, núm. 14, 1978.

<sup>103</sup> Solé, Carlota, *La integración Sociocultural de los Inmigrantes en Cataluña*, CIS, Madrid 1981, pág. 24.

<sup>104</sup> Añón, María, "Integración: una cuestión de derechos", *Revista Arbor CSIC*, núm. 186, 2010, págs. 625-638.

<sup>105</sup> De Lucas, Javier, "La integración de los inmigrantes: la integración política, condición del modelo de integración", en De Lucas, Javier y Díez, Luis, *La integración de los inmigrantes*, CEC, Madrid, 2006.



atravesan en todas las dimensiones sociales: estatus jurídico, participación social y política, inserción laboral, cultura, acceso a servicios básicos como la educación, conocimientos lingüísticos, vivienda, sanidad y servicios sociales. El acceso a todas ellas es necesario, aunque no suficiente, para la integración y la cohesión social. Tercero, la integración no debe suponer, necesariamente, la asimilación cultural de las personas migrantes, sino el respeto y el derecho a la diferencia. Respecto a estas definiciones, Lorenzo Cachón, plantea a manera de síntesis, que el objetivo de las políticas y procesos integracionistas es conducir a las personas y grupos sociales a sentirse parte de una sociedad con vínculos y condiciones que garanticen su pertenencia plena y se sientan aceptados, maximizando la capacidad de los individuos para realizar sus propias vidas<sup>106</sup>.

Aunque las definiciones y propuestas teóricas conceptuales sobre la integración son más amplias y numerosas; en este trabajo, se han tomado y analizado los referentes y propuestas contemporáneas donde los derechos fundamentales priman como un todo interdependiente. Los derechos humanos son tomados en estas definiciones como la sustancia ética común en las sociedades liberales.

Un resumen de las convergencias en estas definiciones indica que el proceso integracionista debe ser bilateral, basado en la voluntad de ceder y aportar a la sociedad y estructura receptora. En los procesos de gestión de la inmigración, la errónea idea de que la integración es un proceso que solo concierne a los inmigrantes debe abolirse, pues son responsables: el Estado receptor, la sociedad autóctona y la sociedad que emite la población inmigrante. Esta última tiene un papel activo y determinante en la formulación de estrategias y condiciones para el progreso de los procesos integracionistas en todas las dimensiones y ámbitos, pues es un proceso completamente transversal que hace parte de la realidad de todos los países y sociedades.

#### **2.4. Un enfoque de aproximación teórica a la integración multidimensional de los inmigrantes**

En el anterior apartado se desarrolló un marco teórico conceptual sobre la integración a partir de las propuestas de varios autores. Sin embargo, frente al propósito de definir conceptualmente qué es la integración es necesario delimitar, aún más, esta noción y precisar

---

<sup>106</sup> Cachón, Lorenzo, “La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial”, *Revista Política y Sociedad*, núm. 1, 2008, pág. 214.

sus criterios y metas concretas con base en las dimensiones que agrupa. Esto permitirá comprender, formular e implementar políticas capaces de integrar apropiada y eficazmente a los diferentes grupos procedentes de la inmigración; manteniendo el pleno cumplimiento y progreso de los derechos humanos. Además, aporta a la construcción de sociedades interculturales, bajo principios democráticos sin excluir a nadie por sus condiciones particulares. Se entiende por dimensiones de la integración los campos de incidencia del individuo en sociedad; en este caso, del inmigrante en el proceso de acogida. Las dimensiones así entendidas remiten a contenidos concretos en cuanto a políticas y acciones específicas de los Estados. Son los ámbitos en los que se genera la integración y en los que confluyen los inmigrantes, la sociedad receptora y la sociedad de emisión como responsables del proceso. Este nivel figurado de las dimensiones es susceptible, no obstante, su aparente abstracción, de traducirse en estrategias, metas, planes, políticas, proyectos y acciones concretas para la gestión efectiva de la integración. Las dimensiones remiten, en suma, a una pregunta inicial sobre la integración: ¿En qué dimensiones o ámbitos se debe integrar el inmigrante? El cómo hacerlo se define a partir de la operacionalización de estas dimensiones al nivel de las políticas públicas.

En el presente apartado se plasmarán las propuestas sobre las dimensiones y criterios que abarca la integración a partir de la identificación de convergencias entre modelos y conceptos de integración. Lo anterior, para formular un nuevo aporte que se materialice en la ejecución de políticas integracionistas con enfoque de derechos humanos. Conforme a la revisión de la literatura sobre el concepto de integración, se identifica que la mayoría de los autores referentes de esta noción plantean la existencia de varias dimensiones que componen el proceso integracionista. Entre ellas se encuentran, de manera general, la integración jurídica, económica, sociocultural y política. Cada una de estas engloba criterios y metas concretas de inserción como, por ejemplo, estatus regular; la inserción en el ámbito educativo, sanitario, comunitario, vivienda, familiar, laboral; participación pública y política; apropiación lingüística, entre otras.

Esta clasificación por dimensiones de integración surge a partir de una revisión sistemática de la literatura y conforme a la identificación de las principales propuestas conceptuales identificadas en autores que son referentes contemporáneos en el tratamiento

teórico de la integración; como Carlota Solé<sup>107</sup>, Cristina Blanco<sup>108</sup>, Carlos Giménez<sup>109</sup>, Vicente Blanco<sup>110</sup>, María Añón<sup>111</sup>, Encarna Herrera<sup>112</sup>, Javier De Lucas<sup>113</sup>, y Jürgen Habermas<sup>114</sup>. Las dimensiones, criterios y metas del concepto de integración, serían los siguientes:

**Tabla VII. Dimensiones y tipologías que componen la Integración**

Autor	Dimensiones o tipos de integración según cada propuesta	Categorización
Cristina Blanco	Dimensión estructural: estructura productiva, relaciones sociales y participación.	Sociocultural, política y económica
	Dimensión cultural: hábitos culturales propios y de la sociedad receptora.	Sociocultural
	Dimensión de la identidad colectiva	Sociocultural
Encarna Herrera	Dimensión Estructural: inserción en el en el ámbito laboral.	Económica
	Dimensión Cultural: formas de actuar, pensar y sentir por una pluralidad de personas	Sociocultural
	Dimensión Jurídico-política: estatus jurídico alcanzado; situación respecto a la legislación de extranjería del país de llegada y a la ciudadanía	Jurídico
	Dimensión Identitaria: sentimiento de pertenencia a un colectivo, sentimiento de pertenencia nacional.	Sociocultural
	Dimensión de Redes sociales: relaciones entre los diferentes grupos de población en los diversos contextos.	Sociocultural

<sup>107</sup> Solé, Carlota, Alcalde, Rosa, Pont, Josep, Lurbe, Katia, & Parella, Sonia, “El concepto de integración desde la sociología de las migraciones”, *Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, núm. 12, 2002, págs. 9-41. Solé, Carlota, *La integración Sociocultural de los Inmigrantes en Cataluña*, Madrid, CIS, 1981.

<sup>108</sup> Blanco, Cristina, *Modelo para el análisis de los procesos de incorporación inmigrante. La integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras*, Bilbao, Universidad de Deusto Press, 1993.

<sup>109</sup> Giménez, Carlos, *¿Qué es la inmigración?*, Barcelona, Integral, 2003.

<sup>110</sup> Blanco, Vicente, “La construcción social del inmigrante por la legislación de extranjería”, en Varios Autores, *Voces escondidas: Realidad socioeconómica y laboral de la población inmigrante en Castilla y León*, Valladolid, Germania, 2004.

<sup>111</sup> Añón, María, “Integración: una cuestión de derechos”, *Revista Arbor CSIC*, núm. 186, 2010, págs. 625-638.

<sup>112</sup> Herrera, Encarna, “Reflexiones en torno al concepto de integración en la sociología de la inmigración”, *Revista Papers*, núm. 43, 1994, págs. 71-76.

<sup>113</sup> De Lucas, Javier, “La integración de los inmigrantes: la integración política, condición del modelo de integración”, en De Lucas, Javier y Díez, Luis, *La integración de los inmigrantes*, Madrid, CEC, 2006.

<sup>114</sup> Habermas, Jürgen, *Inclusión: ¿incorporación o integración? Sobre la relación entre nación, Estado de derecho y democracia. La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Barcelona, Paidós, 1999. Habermas, Jürgen, *Ciudadanía e identidad nacional. Reflexiones sobre el futuro europeo. Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 1998.

Vicente Blanco	Tipo de Integración social, económica y laboral: la inserción de los inmigrantes en el ámbito laboral, cobertura de sus necesidades básicas (vivienda, salud, educación, entre otras.) y la situación familiar.	Sociocultural y económica
	Integración cultural: asimilación de las creencias, valores y modo de vida de la sociedad de acogida.	Sociocultural
	Integración jurídica: situación jurídica regular del inmigrante.	Jurídica
Carlos Giménez	Integración jurídica y laboral	Jurídico y económica
	Dimensiones sociales: Integración familiar, social en el nuevo contexto, educativa y sanitaria.	Sociocultural
	Dimensión cultural: Integración cívica y cultural.	Sociocultural
Carlota Solé	Dimensión socio- estructural: integración ocupacional, integración urbana.	Sociocultural y económica
	Dimensión Cultural: integración política e integración social.	Social y política
Javier De Lucas	Dimensión jurídica y política: A partir de la situación jurídica, los inmigrantes adquieren un conjunto de derechos y obligaciones básicas que permite su plena participación política y progreso en su proceso de integración.	Jurídica Económica y Política
Jürgen Habermas	Aculturación política: voluntad del inmigrante por entrar en la <i>cultura política</i> del nuevo país, manteniendo sus originarias <i>formas de vida</i> cultural. Obligación de aceptar el marco político de convivencia definido por los principios constitucionales y los derechos humanos del país receptor.	Sociocultural y político
María Añón	Proceso transversal: Igualdad en derechos y obligaciones, a partir del estatus jurídico del extranjero como a un “igual trato social”. La integración es un proceso que agrupa ámbitos como: estatuto jurídico, participación pública y política, vida laboral, cultural, acceso a la educación, conocimientos lingüísticos, problemas urbanos y de vivienda, sanidad o servicios sociales.	Jurídico, económica, sociocultural y política.

**Fuente:** Elaboración propia.

Como se puede analizar, cada autor plantea las dimensiones y los criterios que considera importantes en el proceso integracionista. Aunque a primera vista son tipificadas de forma diferente, el análisis de su contenido arroja similitudes que permiten establecer relaciones con las otras propuestas conceptuales. De ese relacionamiento se identifican cuatro dimensiones comunes de integración de inmigrantes: la dimensión jurídica, económica, sociocultural y la dimensión política.

Cabe resaltar que, por una parte, algunos autores proponen que la integración abarca las cuatro dimensiones y, por otra parte, hay casos que limitan los ámbitos de integración a uno o dos: la dimensión sociocultural y jurídica. Presumiblemente, esto sucede porque cada periodo de olas migratorias posee características propias que exigen condiciones, elementos normativos

y morales (ideológicos y políticos) que se diferencian frente a otros momentos históricos; e inevitablemente, esto marca la priorización de las dimensiones (sus criterios y metas) en los procesos integracionistas.

Ahora bien, conforme a la sistematización de la información arrojada por la revisión de la literatura y otras fuentes empíricas, se analiza que el acceso, progreso y realización de las cuatro dimensiones involucra un principio de interdependencia. Esto supone que el cumplimiento y progreso de una dimensión (criterio y meta concreta), genera condiciones para el logro de las demás dimensiones del proceso integracionista. En este sentido, no es posible lograr una integración plena en la dimensión sociocultural, por ejemplo, si no se alcanzan las metas de integración en el ámbito económico y jurídico. De la misma forma que una estrategia de integración enfocada exclusivamente en la dimensión política no será exitosa sin el desarrollo de las demás dimensiones. La interdependencia de las dimensiones supone que cada una de ellas es condición *sine qua non* de la realización plena de las otras.

El principio de la interdependencia de las cuatro dimensiones de la integración que hemos identificado como terrenos comunes entre las propuestas teóricas más influyentes, se desprende de la naturaleza también interdependiente de los derechos humanos. Estos instrumentos ofrecen un trasfondo ético-jurídico para las dimensiones de la integración que va más allá de la simple identificación o correspondencia, transmiten al terreno de la gestión de la inmigración el principio de la indivisibilidad de derechos que normalmente se identifica en la sociedad receptora. Del mismo modo que, por ejemplo, en los Estados europeos los derechos humanos son entendidos como derechos fundamentales interdependientes, de los cuales goza la ciudadanía. Las cuatro dimensiones que se han identificado se comprenden como un todo interdependiente para la integración plena de los no-ciudadanos. Es decir, que la interdependencia de las dimensiones de integración jurídica, económica, sociocultural y política son una proyección del carácter interdependiente que aplican, de forma análoga, los Estados para hacer efectivos los derechos fundamentales.

Esta proyección de la interdependencia se fundamenta en el compromiso, asumido por el Estado receptor, con la universalización de los derechos humanos. Si bien no se puede equiparar el tratamiento jurídico de ciudadanos con el de los inmigrantes regulares e irregulares; el compromiso de respeto y reconocimiento universal de los derechos humanos asumido por los Estados receptores – ratificado además a través de acuerdos y pactos internacionales – los obliga a proyectar el principio de la interdependencia de derechos en la gestión migratoria. Esa proyección de la interdependencia impacta en las cuatro dimensiones de la integración.

En este punto se hace necesario tejer puentes de comunicación entre los autores que han definido los aspectos que requiere la integración de inmigrantes. Los vasos comunicantes en estas interacciones de los referentes teóricos son las cuatro dimensiones de la integración que se han identificado, de tal forma que, apoyándose en los planteamientos de los autores, se puede obtener una aproximación conceptual para cada dimensión.

La *Dimensión jurídica* incluiría como eje la situación regular del inmigrante conforme al derecho interno, como lo plantea Javier De Lucas<sup>115</sup>, es decir, el alcance de un estatus jurídico como sujeto de derechos respecto a la legislación de extranjería del país de llegada; en el sentido planteado por Encarna Herrera<sup>116</sup> y Carlos Giménez<sup>117</sup>. Esta dimensión jurídica es fundamental para la sujeción individual del inmigrante a las políticas de integración que defina el Estado receptor. Ofrece una base sobre la cual se establecen los derechos y obligaciones de los inmigrantes, el Estado de acogida y el Estado emisor en los casos en que para este último aplican también responsabilidades. La dimensión jurídica es decisiva y condiciona la realización de la *dimensión económica y política*, pues, por un lado, define el marco de actuación laboral permitido para el inmigrante (duración de permiso de trabajo, prácticas, voluntariados, entre otros) definido y cuestionado por María Añón<sup>118</sup> y, por otro lado, los niveles, incidencia y capacidad de decisión en las instancias de representación y participación política a nivel local.

En cuanto a la *Dimensión económica*, ésta se refiere, por un lado, a la inserción de los inmigrantes en el ámbito laboral para la cobertura de sus necesidades básicas (vivienda, salud, educación, entre otras) y la situación familiar como lo plantea Vicente Blanco<sup>119</sup>. Por otro lado, esta dimensión implica la inserción a la estructura productiva del país de acogida, según las necesidades de desarrollo económico estratégico del Estado receptor; a la manera de una integración ocupacional como lo plantea Carlota Solé<sup>120</sup>.

La *Dimensión sociocultural* de la integración se refiere al paso por tres estadios, no necesariamente en este orden, ya que pueden gestionarse de forma simultánea. En primera instancia tendríamos la integración familiar, residencial, vecinal, educativa y sanitaria, tal como

---

<sup>115</sup> De Lucas, Javier, "La integración de los inmigrantes: la integración política, condición del modelo de integración", en De Lucas, Javier y Díez, Luis, *La integración de los inmigrantes*, Madrid, CEC, 2006.

<sup>116</sup> Herrera, Encarna., "Reflexiones en torno al concepto de integración en la sociología de la inmigración". *Revista Papers*, núm. 43, 1994, págs. 71-76.

<sup>117</sup> Giménez, Carlos, "Pluralismo, multiculturalismo e interculturalidad", *Revista de investigación aplicada y experiencias educativas*, núm. 8, 2003, págs. 11-20.

<sup>118</sup> Añón, María. J., "Integración: una cuestión de derechos", *Revista Arbor CSIC*, núm. 186, 2010, págs. 625-638.

<sup>119</sup> Blanco, Vicente, "Una regulación integral de la inmigración para Europa", *Revista de derecho de la Unión Europea*, núm. 1, 2003, pág. 174.

<sup>120</sup> Claro está que exceptuando la restricción realizada por Solé a la integración urbana e incluyendo un enfoque de integración para el desarrollo rural.

lo propone Carlos Giménez<sup>121</sup>. En un segundo nivel se encontraría el proceso aculturativo exclusivamente político, en el sentido planteado por Habermas, para quien a los inmigrantes se les puede exigir la aceptación del marco político de convivencia, el respeto a los derechos humanos y los principios constitucionales de la sociedad de acogida<sup>122</sup>. El inmigrante en una sociedad democrática debe pasar por la aceptación de las nuevas reglas del juego democrático de la sociedad receptora; ninguna renuncia más, en las formas de vida de los individuos, es justificada. Finalmente, la dimensión sociocultural implicaría la internalización de hábitos culturales propios y de la sociedad receptora, propendiendo por una identidad colectiva compartida entre el país de acogida y los inmigrantes, de acuerdo con los planteamientos de Cristina Blanco<sup>123</sup>, Vicente Blanco<sup>124</sup> y Carbonell<sup>125</sup>.

Finalmente, la *Dimensión política* se refiere a la consulta y participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública de las comunidades locales donde residan. En este sentido, la dimensión política refuerza la idea de pertenencia identidad colectiva presentada por Cristina Blanco<sup>126</sup> y Javier De Lucas<sup>127</sup>, pues la participación en decisiones de la administración local promueve el sentimiento de pertenencia a un colectivo y ese efecto aporta a la pertenencia nacional en última instancia. En esta dimensión se ubican los límites del proceso de integración del extranjero, pues demarca, en el derecho al voto y a la representación, la frontera más delgada que separa a autóctonos e inmigrantes. En esta elaboración interesa alcanzar un concepto de integración basado en los consensos teóricos, por lo tanto, aquí se opta por una dimensión moderada de integración política, entendida como ejercicios de participación y consulta tendientes a generar sentido de pertenencia, más que a materializar el derecho al voto o ser elegido.

---

<sup>121</sup> Giménez, Carlos, *¿Qué es la inmigración?*, Barcelona, Integral, 2003.

<sup>122</sup> Habermas, Jürgen, *Ciudadanía e identidad nacional. Reflexiones sobre el futuro europeo. Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 1998.

<sup>123</sup> Blanco, Cristina, “*Modelo para el análisis de los procesos de incorporación inmigrante. La integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras*”, Bilbao, Universidad de Deusto Press, 1993, pág. 237.

<sup>124</sup> Blanco, Vicente, “*La construcción social del inmigrante por la legislación de extranjería*”, en Varios Autores, *Voces escondidas: Realidad socioeconómica y laboral de la población inmigrante en Castilla y León*, Valladolid, Germania, 2004.

<sup>125</sup> Carbonell, Jaime., Simó, Nuria y Tort, Antoni, *Magrebíes en las aulas. Municipio, escuela e inmigración: un caso a debate*, Barcelona, Octaedro, 2005.

<sup>126</sup> Blanco, Cristina, *Modelo para el análisis de los procesos de incorporación inmigrante. La integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras*, Bilbao, Universidad de Deusto Press, 1993, pág. 237.

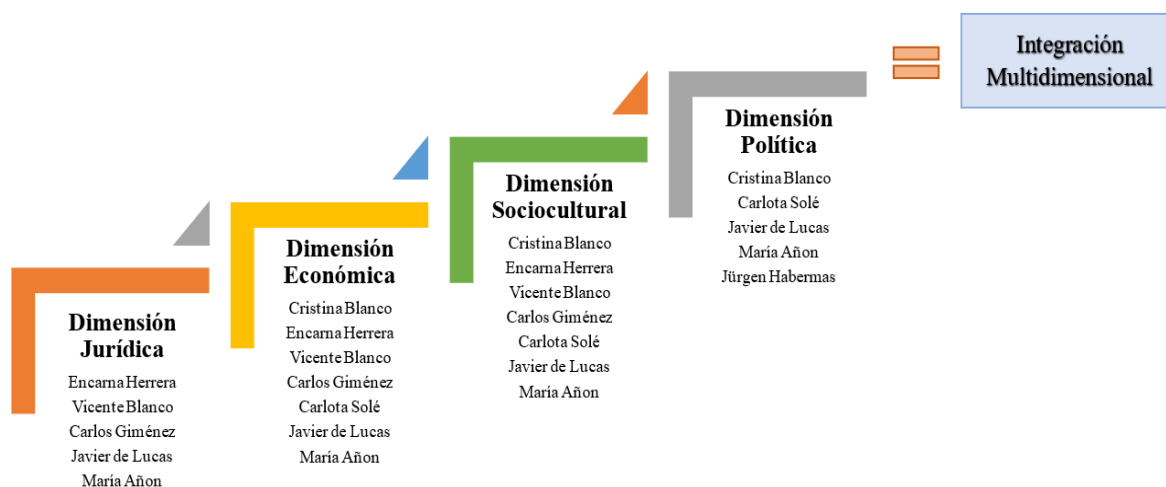
<sup>127</sup> De Lucas, Javier, “*Dos tests sobre la consistencia del estado de derecho. Ante los proyectos de reforma de asilo y extranjería*”, *Revista Jueces para la democracia*, núm. 64, 2009, págs. 15-24.

## 2.5 Secuencia ideal en el proceso de integración multidimensional

Como se ha mencionado antes, estas dimensiones son interdependientes, a esta característica habría que sumar la prevalencia de cierto orden en la materialización de la gestión de la integración de inmigrantes. Aunque no está exento de discusiones, se puede indicar que hay algunas dimensiones que sirven de base para la realización efectiva y adecuada de las otras. Por ejemplo, la dimensión jurídica de la integración.

No tiene sentido que una política o gestión se centre o inicie el proceso de integración enfocándose en la dimensión de participación política o la dimensión sociocultural, sin que los inmigrantes sean reconocidos como sujetos de derecho a través del primer nivel: jurídico. Esta misma dificultad puede leerse en los programas de integración que se enfocan en brindar apoyo económico sin que los beneficiarios puedan sujetarse a la regulación nacional o comunitaria. Se considera, en consecuencia, que el primer reto de las autoridades de gobierno de la sociedad de acogida es la definición de un estatus jurídico en los inmigrantes como sujetos de derechos respecto a la legislación de extranjería del país. Priorizar el inicio de un proceso de integración en la dimensión jurídica permite superar las ambigüedades que se presentan al necesitarse un reconocimiento jurídico básico, que impacte en las demás dimensiones de la integración.

**Imagen 3. Escala de dimensiones del proceso de integración**



**Fuente:** Elaboración propia.



En resumen, la secuencia de una gestión ideal del proceso de integración indicará que un primer nivel esencial, es el reconocimiento jurídico del inmigrante. Un segundo nivel indispensable para posteriores formas de reconocimiento del ámbito social, conforme a la revisión sistemática de la literatura, sería la integración económica. Esta forma de integración, definida previamente en los contornos del permiso de residencia y trabajo, permiso de trabajo temporal, permiso para la realización de prácticas o voluntariado garantiza elementos básicos para la estabilidad del inmigrante en una localidad. Sólo garantizando la cobertura de sus necesidades básicas y las de su familia, el inmigrante puede afrontar los niveles superiores de la integración, definidos por las dimensiones sociocultural y política.

En el tercer nivel de un orden ideal de desarrollo de las dimensiones de la integración se encuentra la dimensión sociocultural. Consideramos que esta dimensión requiere, como condiciones, la integración jurídica y económica pues aquellas permiten al inmigrante establecerse en una localidad y generar vínculos sociales en el lugar donde vive y donde desarrolla sus actividades productivas y dichos vínculos son la base para construir una identificación o sentido de pertenencia vecinal, educativo y sanitario. Finalmente, ubicamos la dimensión política, entendida en clave de participación. La integración sociocultural no es suficiente para garantizar la doble dirección del diálogo intercultural del que surge, por ejemplo, la identidad colectiva. Es necesario dar voz a la comunidad inmigrante y permitir que las transmisiones de sus demandas y aportes al mundo social se materialicen en formas efectivas de participación democrática, de otro modo; ¿Qué sentido tiene desarrollar planes de integración sociocultural y participación política basados en talleres y foros en los que se le otorga una voz central al inmigrante, si esta voz no incide en las decisiones relativas a la vida pública de las comunidades donde residan? Es decir, que, para cristalizar la integración plena de los inmigrantes se debe estar dispuestos a verlos siendo parte de los espacios de deliberación pública. Este derecho se equilibra con el *deber*, anteriormente mencionado, de la aculturación política como la forma de renuncia a los valores de convivencia de la sociedad de origen que sean contrarios con los derechos humanos y con el marco constitucional del Estado receptor.



### **CAPÍTULO III**

## **CUMPLIMIENTO DEL DERECHO A LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA: UNA TENSIÓN IRRESOLUBLE ENTRE LA VOLUNTAD Y LA REALIZACIÓN DEL DERECHO**

En este capítulo se hace una explicación y análisis de la historia institucional de los principales instrumentos jurídicos de la protección internacional. El objetivo es comprender el entramado jurídico de la protección internacional: sus instrumentos y organismos competentes; así como el origen de los mecanismos empleados hoy para garantizar este derecho a nivel universal, regional de la UE y en el ámbito nacional de algunos de los Estados europeos. Al finalizar este estudio, los principales términos del marco normativo de la protección internacional —como el derecho de asilo, el estatuto de refugiado, la protección subsidiaria, entre otros— adquirirán un nuevo y profundo significado conceptual e histórico.

La adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos, por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas, marcó un hito histórico sobre los derechos que merecen protección universal para que todas las personas puedan vivir en libertad, igualdad y dignidad. Desde 1948, año de la aprobación de la Declaración, han proliferado una serie de instrumentos internacionales de protección de Derechos Humanos que delimitan dicha protección desde una perspectiva material y territorial. Por un lado, se encuentran los tratados, pactos, declaraciones, convenciones, protocolos, entre otros, aprobados en el seno de Naciones Unidas. Por otro lado, están los instrumentos jurídicos adoptados mediante un proceso de regionalización que, en este caso, se delimitan al ámbito de la Unión Europea. Todos estos instrumentos, que se detallarán más adelante, han creado instituciones y organismos que buscan otorgar a la tutela internacional de los Derechos Humanos un mínimo carácter coercitivo, entre ellos, por ejemplo, encontramos el Comité de Derechos Humanos de la ONU, establecido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Convenio Europeo de Derechos Humanos adoptado por el Consejo de Europa en vigor como hoja de ruta del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo.

Conforme a la singularización de la protección de los derechos humanos, se ha creado un marco normativo internacional específico para la protección de los derechos de las personas solicitantes de protección internacional, el cual se caracteriza por adoptar la forma de declaraciones, convenciones, protocolos y resoluciones. Algunos gobiernos de los Estados miembros de la UE han adoptado la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967 como instrumentos de adhesión. En el caso del derecho de

asilo, este se encuentra regulado por el Derecho Internacional, siendo de obligatorio cumplimiento por los Estados. Este derecho se encuentra recogido como un derecho humano fundamental en el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y desarrollado en la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de Nueva York de 1967. Los principios legales que consagran estos instrumentos jurídicos de protección internacional han impregnado numerosas leyes y prácticas globales, regionales y nacionales. La Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 establecen y definen quién es un refugiado y cuáles son los derechos básicos que los Estados deben brindarles. Se verán los orígenes y el sustento de uno de los principios fundamentales establecidos en el derecho internacional: *non refoulement* o no devolución. Gracias a este principio, los refugiados están protegidos de ser expulsados o devueltos a lugares donde sus vidas y libertad puedan ser amenazadas.

Se debe resaltar que la Convención de Ginebra de 1951 es un tratado internacional vinculante para los Estados firmantes; especifica los derechos y obligaciones de las personas reconocidas como refugiadas, según una clasificación del daño. Los refugiados, de acuerdo con lo estipulado en la Convención, son personas reconocidas como tal por las autoridades de los Estados que se han adherido a la Convención y al Protocolo. Conforme a ello, tienen derecho a gozar de la protección y ventajas que esos Estados han aceptado conceder a los refugiados. Entre los derechos mínimos aceptados internacionalmente se encuentra: la protección contra la devolución a los peligros de los cuales han huido; el acceso a procedimientos de asilo justos y efectivos; y medidas que garanticen que sus derechos humanos básicos sean respetados, es decir que, les permitan vivir en condiciones dignas y seguras mientras los ayudan a encontrar una solución a más largo plazo. Los Estados tienen la responsabilidad fundamental de esta protección y, al mismo tiempo, la última palabra acerca de su contenido. Esto abre una tensión irresoluble entre el derecho internacional de los derechos humanos y la voluntad de realización de ese derecho por parte de los Estados.

En consecuencia, la dicotomía entre derecho universal y soberanía se alza, desde sus orígenes hasta el presente, como el hilo conductor que guía el desarrollo histórico de la protección internacional como institución jurídica. La tensión entre unas aspiraciones centradas en el ser humano, en cuanto tal, y un archipiélago de regímenes jurídicos Estado-céntricos fundamentados en la identidad nacional hacen del proceso de evolución de la protección internacional un camino errático; en el que a veces se avanza un paso para retroceder diez y viceversa. La UE representa, en esa bipolaridad entre el derecho internacional y la voluntad soberana de los Estados, un punto intermedio que logra conjugar, en diversos hitos, los

argumentos de cada extremo para materializar las opciones jurídicas de vanguardia que aquí se propone analizar.

En el caso específico de la UE, como se explicará más adelante, el derecho de asilo se encuentra incluido en los principales documentos constitutivos de la UE: el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht) y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la cual fue proclamada en Niza en diciembre de 2000 por el Parlamento Europeo, el Consejo de la UE y la Comisión Europea. Conforme a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en diciembre de 2009, la Carta pasó a ser jurídicamente vinculante y ahora tiene la misma validez jurídica que los tratados de la UE; por lo que los Estados miembros reconocen este derecho en su Constitución y lo regulan a través de su propia Ley de Asilo. Se puede resaltar que el derecho de asilo no trata únicamente de una cuestión humanitaria, aunque si abarca esta dimensión; sino que, según la UE, hace referencia a un derecho fundamental que comprende otros derechos universales.

Lo que impulsa la escritura de este capítulo es la necesidad de sentar las bases sobre las cuales los gobiernos e instituciones internacionales y regionales construyen y determinan el alcance y naturaleza de la protección internacional, centrándose, al final, en el ámbito de la Unión Europea. Así mismo, se busca brindar una delimitación y diferenciación conceptual de los principales términos e instituciones jurídicas del presente marco normativo, es decir, una caja de herramientas para comprender el trasfondo jurídico de términos como: protección internacional, derecho de asilo, refugiados y otras figuras del ámbito de la protección. También se explicarán y analizarán los principios, las bases generales y los procedimientos normativos para tutelar y garantizar el derecho fundamental de la protección internacional y sus derechos interdependientes. Al final de este capítulo, se centrará el análisis en la tensión entre soberanía y el derecho internacional en el ámbito de los refugiados, a partir del caso de la UE y su intento fallido por unificar, entre todos los Estados miembros, los procedimientos y criterios del derecho de asilo.

En este capítulo se plantea una estrategia argumentativa compuesta por ocho apartados. En el primero, se define y diferencia conceptualmente los principales términos del marco normativo de la protección internacional, entre ellos, el derecho de asilo, refugiados, refugiados de facto, el principio de no devolución y otras categorías que hacen parte de este entramado de la protección. Así mismo, se explica el orden jerárquico de los ámbitos de aplicación de la protección de los derechos de las personas solicitantes de protección internacional. El objetivo es sentar la definición y la diferenciación de estos términos para entender su aplicación en el ámbito internacional y en la Unión Europea.

En el segundo apartado, se describe y analiza el desarrollo histórico de los principales instrumentos jurídicos específicos de la protección de los derechos de las personas solicitantes de protección internacional de manera cronológica, entre ellos, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 firmada en Ginebra y su Protocolo de Nueva York de 1967. Nos centraremos en explicar el contexto en que surgieron estos y otros instrumentos; como también los organismos internacionales que han aportado a la garantía y cumplimiento de este derecho fundamental, entre ellos, Naciones Unidas y ACNUR.

El tercer apartado se adentra en el ámbito regional de la UE, específicamente, se explica y analiza el entramado normativo e institucional del derecho a la protección internacional en la comunidad política de la UE. Se inicia con la explicación del proceso de regionalización que inició con el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEDH) del Consejo de Europa en 1950, desde el cual se han creado una serie de organismos y mecanismos jurídicos, como también diversas reformas de los instrumentos legales; los cuales han dotado a la tutela internacional de los Derechos Humanos con un mínimo carácter coercitivo, entre ellos, el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos del CEDH. Así mismo, explicaremos como se crearon y cuáles son los tipos de figuras de protección internacional en el ámbito de la UE.

En el cuarto acápite se describe el desarrollo histórico de la búsqueda de la armonización del Sistema Europeo de Asilo desde 1990 hasta el año 2008. El objetivo es explicar y analizar los múltiples intentos de las instituciones de la UE por corregir las deficiencias detectadas en la aplicación de la protección internacional y por avanzar hacia un régimen de protección de refugiados en el contexto europeo, conforme a una armonización progresiva entre las legislaciones nacionales de asilo de los Estados miembros. Asimismo, se describen y analizan las principales directivas y reglamentos que componen el entramado normativo del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), para comprender la aplicación de este derecho en el ámbito nacional de los Estados y las brechas que existen entre los países de la UE.

En el quinto apartado, se habla, de forma cronológica, sobre las múltiples reformas que ha enfrentado El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) desde 2016, año en el cual se siente la mayor afluencia migratoria en Europa denominada “Crisis de los refugiados”. Entre los actos legislativos que se explican y analizan se encuentran: el Reglamento Eurodac, el Reglamento de Dublín III, la Directiva sobre condiciones de acogida, la Directiva sobre procedimientos de asilo, la Directiva de Reconocimiento, entre otros. En este apartado se mencionan todos los actos legislativos que corresponden a la protección internacional y se analiza la senda que la SECA pretende seguir entorno a la crisis migratoria que enfrenta la UE desde 2015 y 2016.

En el apartado sexto, se explica la nueva apuesta de la Comisión Europea para “revertir” el enfoque securitario y defensivo y avanzar hacia la armonización de medidas humanitarias en el trato hacia el solicitante de protección internacional. El objetivo de la Comisión era diseñar e implementar El Nuevo Pacto de Migración y Asilo para el fortalecimiento de las fronteras en la Unión Europea, ofrecer asilo a las personas necesitadas de protección internacional de forma más efectiva y transformar el Sistema Europeo Común de Asilo preservando los valores característicos de la comunidad política: solidaridad y responsabilidad. No obstante, en esta sesión se analizará, uno por uno, los principales puntos de este Pacto y como configura una revictimización para los solicitantes.

En el apartado séptimo, se explica el marco general de la Política Migratoria Exterior y de Asilo actual de la UE, es decir, las iniciativas en materia de inmigración y cooperación que se han adoptado por el Consejo Europeo desde diciembre de 2005. En esta sesión se analiza cómo, a partir de este año, diferentes líderes de los Estados miembros y de la Comisión Europea enfocan sus esfuerzos por vincular la armonización de las políticas migratorias con la política exterior de la UE. Entre las medidas se encuentran: la creación y fortalecimiento de instituciones como Frontex y Europol; la externalización de la gestión migratoria de la UE con Turquía y otros países de África, América Latina y Medio Oriente, entre otros. Con este apartado, se reafirma la senda, el enfoque de la UE, en relación con la gestión de la migración, que no ha sido otra cosa que incrementar el retorno de los solicitantes de protección internacional a sus países de origen o reubicarlos en terceros donde las garantías de acogida y asilo son nulas (caso de Turquía), el reforzamiento de algunas instituciones como Frontex y la puesta en marcha de procesos acelerados para la denegación del asilo y la expulsión.

Finalmente, en el apartado octavo, se explica y analiza la concesión del derecho a la protección internacional por motivos de orientación sexual y la identidad de género en la Unión Europea. Este reconocimiento representa un progreso en las legislaciones antecesoras y un avance importante hacia las condiciones de igualdad y la solución de las violencias que sufre este colectivo, ubicando a la UE como una comunidad política a la vanguardia en estos ámbitos de aplicación. En esta sección, se hace una descripción de los avances jurídicos que van dando forma a un *ius cogens* del asilo por razones de género y orientación sexual, desde el ámbito internacional hasta regional de la UE. Se menciona también los instrumentos regionales de la UE que han establecido estos motivos como argumentos para la concesión de protección, el papel de TJUE y su corrección a las fallas en el procedimiento de asilo de los LGTBIQ+.

Se espera demostrar que, aunque el derecho a la protección internacional este fundamentado en numerosos instrumentos jurídicos (Internacionales, regionales y nacionales)

y respaldado por organismos e instituciones que velan por su cumplimiento; lo cierto es que este derecho fundamental continuará padeciendo de una fuerte tensión irresoluble entre la soberanía de los Estados (voluntad) y lo estipulado por el derecho internacional en el ámbito de los refugiados (realización del derecho). En este sentido, los sistemas de gobierno de las sociedades europeas llamadas democracias, ponen en duda sus principios y valores.

### **3.1. Delimitación conceptual del marco normativo de la Protección Internacional: Derecho de Asilo, refugiados, Principio de no-devolución y otras figuras de la protección**

Para entender el entramado normativo internacional específico de la protección de los derechos de las personas solicitantes de protección internacional, es necesario definir conceptualmente algunos de los principales términos de estos instrumentos legales. En este sentido, conviene iniciar con las preguntas ¿Qué es la Protección Internacional y en qué se diferencia al derecho de asilo? ¿Qué es el derecho de asilo? ¿Qué es una persona refugiada? ¿Quién es un solicitante de asilo? ¿Existen otros tipos de protección? Adentrándonos en el ámbito de la protección internacional, este se considera como un concepto más amplio que abarca el Derecho de Asilo y otras figuras jurídicas de protección (según la Ley nacional de los Estados o regional de las comunidades políticas) como el apátrida y las personas que no son refugiadas, pero que necesitan protección internacional. En este sentido, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, define la protección internacional como la ayuda que un Estado ofrece a una persona que está por fuera de su país de origen o de nacionalidad y no puede retornar a él porque su vida corre peligro. Los motivos por los cuales, generalmente, una persona se ve obligada a solicitar protección internacional en un tercer país son: la guerra, violación de los derechos humanos, persecución o amenazas graves contra la vida.

Adicionalmente, la Protección Internacional, según ACNUR, es el conjunto de las actividades destinadas para asegurar la protección, el acceso igualitario y el disfrute de los derechos de mujeres, hombres, niñas y niños, de acuerdo con los instrumentos legales pertinentes (Internacionales, regionales y nacionales) incluyendo el derecho internacional



humanitario, el derecho de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados. Según ACNUR<sup>128</sup>, la protección internacional se dirige, en general, a tres grupos de personas:

— Refugiados: Personas que se encuentran fuera de su país de origen debido a una amenaza grave contra su vida, que les obliga a huir a otro país en busca de protección (según lo estipulado por la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967).

— Personas que no son refugiadas pero que necesitan protección internacional: Se trata de personas que atraviesan fronteras internacionales debido a conflictos, amenazas contra su vida o libertad, desastres naturales o una emergencia. En estos casos, entran en funcionamiento mecanismos como la protección temporal o los acuerdos de estancia (*Refugiados de Facto*).

— Apátridas: son aquellas personas que no son consideradas como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación (Convención Sobre el Estatuto de los apátridas de 1954).

La protección internacional de los refugiados comienza por garantizar su admisión en un país de asilo seguro, garantizar el acceso al procedimiento y reconocimiento del asilo y asegurar el respeto de sus derechos fundamentales; incluyendo el derecho a no ser regresado forzosamente a un país donde su seguridad o supervivencia estén amenazadas. La consecuencia directa de manifestar la intención de solicitar protección internacional es la mayor garantía de la no devolución, es decir, el principio *non refoulement*.

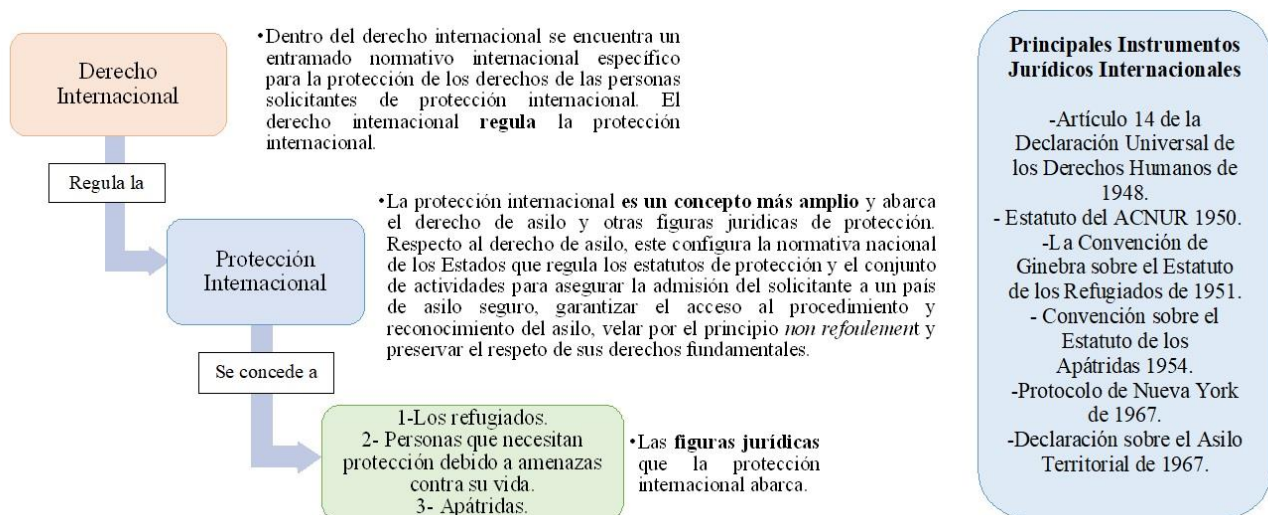
Este principio configura una norma fundamental de los derechos humanos que impide devolver a una persona a un territorio donde su vida y libertad corran peligro, es decir, que prohíbe que los refugiados sean expulsados, devueltos o extraditados en las fronteras de países donde exista una duda razonable de la preservación de su vida o libertad; ya que la persona estaría en riesgo a causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas hasta que se resuelva su solicitud de protección. Conforme a lo anterior, desde el momento en que una persona solicita protección internacional o manifiesta la intención de solicitarlo, ésta se encuentra protegida por este principio. La protección termina sólo cuando el solicitante obtiene una solución duradera, como la repatriación voluntaria y en condiciones dignas y seguras al país de origen, la integración local en el país de acogida o el reasentamiento a un tercer país de asilo.

---

<sup>128</sup>Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Protección internacional: la esperanza de millones de personas*, España, ACNUR Comité español, 2018.

En la siguiente imagen se muestra el orden jerárquico de los ámbitos de aplicación de la protección de los derechos de las personas solicitantes de protección internacional con el objetivo de sintetizar lo que hasta ahora se ha explicado.

**Imagen 4. Orden jerárquico de los ámbitos de aplicación de la protección de los derechos de las personas solicitantes de Protección Internacional**



**Fuente:** Elaboración propia.

La anterior imagen resume el orden de los ámbitos de aplicación de la protección internacional. Como se puede ver, el Derecho Internacional regula la protección internacional, y ésta, al ser un concepto más amplio, abarca el derecho de asilo y otras figuras jurídicas de protección: refugiado, apátrida o aquella persona que necesita protección temporal o por estancia debido a actos de persecución o violencia en su contra. Estas figuras jurídicas traducen la condición reconocida y otorgada, por un Estado a una persona, según los términos establecidos en su Ley de Asilo y conforme a los instrumentos que regulan la protección de los derechos de las personas solicitantes de protección internacional.

### 3.1.1. El Derecho de Asilo

La naturaleza del derecho de asilo se basa en que éste es un derecho recogido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Particularmente, su artículo 14.1 introduce una afirmación con un determinante significado para toda persona que se encuentra amenazada por actos de persecución o violencia: “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a

buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país” (Artículo 14 de la DUDH). Este derecho supone que los países miembros de la ONU deben brindar, por lo menos de forma temporal, protección y acogida a las personas que huyen de persecución o peligros. En esa orientación, hacia el cumplimiento del derecho de asilo, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 incluyó el principio de *no devolución*.

Las constituciones nacionales que han adherido el derecho de asilo en su marco legal lo conciben, además, como la protección que un gobierno otorga a las personas *reconocidas como refugiadas* y supone que el beneficiario no podrá ser devuelto a su país de origen si hay riesgos para la integridad y libertad de esa persona. Según Naciones Unidas, alrededor de 195 países han ratificado la DUDH, por lo que estos están obligados al cumplimiento de sus disposiciones<sup>129</sup>. Más aún, cuando algunos Estados, entre ellos los de la UE, han ratificado mediante resoluciones la garantía de los derechos fundamentales.

El derecho de asilo es definido, según Díez de Velasco<sup>130</sup> y Rotaeché<sup>131</sup>, como la facultad de un Estado de brindar protección en su territorio, conforme al ejercicio de su soberanía y por razones humanitarias, a personas que demandan dicha protección y que no son sus nacionales; cuya vida o libertad están en peligro por actos, amenazas y persecuciones de las autoridades de otro Estado o porque han escapado del control de dichas autoridades. Es decir, que es la facultad de un Estado para determinar la condición de refugiado que se concede conforme a las normas nacionales tomando como referencia las estipulaciones de la Convención de Ginebra.

Martín López y Pérez De Nanclares<sup>132</sup> resumen que el asilo configura el conjunto de garantías temporales de entrada y estancia que se le otorga a un extranjero por el Estado de acogida, discrecionalmente, con carácter previo al reconocimiento jurídico administrativo del estatuto de refugiado conforme a lo estipulado en el marco jurídico internacional.

Otras consideraciones sobre la naturaleza del derecho de asilo las plantea, por ejemplo, San Juan<sup>133</sup> y López<sup>134</sup>. Para estos autores, el asilo es una figura rectora que engloba a las instituciones vinculadas a la protección de las personas víctimas de persecución. Por ello, la

---

<sup>129</sup> “Diez curiosidades sobre la Declaración Universal de Derechos Humanos”, en *Público*, 10-XII-2014. (Consultado el 02/07/2022).

<sup>130</sup> Díez de Velasco, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, Tecnos, 1994, pág. 629.

<sup>131</sup> Rotaeché, Cristina, “Los refugiados de facto”, *Migraciones. Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, Madrid, 1996, págs. 95-106.

<sup>132</sup> López Escudero, Manuel, Martín y Pérez De Nanclares, José, (coords.), *Derecho Comunitario Material*, Madrid, McGrawHill, 2000, pág. 57.

<sup>133</sup> San Juan, Cesar, “El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, en Franco, Leonardo, *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*, San José, ACNUR, 2004.

<sup>134</sup> López, Diego, *El derecho de asilo*, Madrid, Trotta-Ministerio de Asuntos Sociales, 1991, págs. 30-46.

figura del asilo incluye el estatuto de refugiado y cuestiones vinculadas a la obtención de una solución duradera. Por su parte, Goodwin-Gill<sup>135</sup> plantea que muchos Estados han adoptado la definición de refugiado como el criterio para otorgar asilo. Según este autor, el término asilo es bastante utilizado, pero su contenido no ha sido determinado con claridad. Tampoco es posible establecer si este término abarca una residencia temporal o permanente, libertad de movimiento para el refugiado o integración a la sociedad receptora, o reclusión en campamentos, o si incluye o no libertad para trabajar. La noción de protección que un Estado brinda a un extranjero contra el ejercicio de la jurisdicción por otro Estado se encuentra en el seno de la figura de asilo. En este sentido, el fundamento del asilo se basa en el ejercicio de la jurisdicción dentro del ámbito de su soberanía<sup>136</sup> de los Estados, lo cual genera múltiples definiciones<sup>137</sup>.

Como se puede analizar, el derecho de asilo, aunque se encuentre en los instrumentos jurídicos internacionales de la protección internacional, configura una potestad del Estado de acogida, la cual se basa en el principio de la soberanía nacional. Así mismo, su definición ha enfrentado una serie de transformaciones, precisamente porque su contenido no ha sido determinado. Según Barahona<sup>138</sup>, el asilo es una facultad *regaliana* del Estado que soberanamente tiene para otorgar el derecho de asilo o no al solicitante.

### 3.1.2. Origen y ampliación del concepto de refugiado

Mediante la definición del término refugiado, que instaura la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967, se establece a quienes se les debe garantizar el derecho de asilo. En este sentido, de conformidad con el Estatuto de los Refugiados, en sus disposiciones generales define que:

“Un refugiado es una persona que tiene fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política que se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del

---

<sup>135</sup> Goodwin-Gill, Guy, *The Refugee in International Law*, second edition, Oxford, Clarendon, 1996, pág. 203.

<sup>136</sup> Conforme al análisis de la normativa internacional, no existe un derecho del individuo a que se le otorgue el asilo, entendido este no solo como una protección temporal sino también como una solución duradera. Se puede decir que la solución a los problemas que enfrentan los refugiados es una responsabilidad que tienen los Estados como miembros de la comunidad internacional y en virtud de las obligaciones que puedan desprenderse de esa condición. En la realidad, la concesión del asilo enfrenta limitaciones a la discrecionalidad estatal en este ámbito, lo cual podemos relacionar con el principio de la solidaridad internacional. Goodwin-Gill, Guy, *The Refugee in International Law*, second edition, Oxford, Clarendon, 1996, pág. 203.

<sup>137</sup> Goodwin-Gill, Guy, *The Refugee in International Law*, 2a edición, Oxford University Press, 1995, pág. 204.

<sup>138</sup> Barahona, Sergio, “El estatuto de” refugiado” en la Convención de Ginebra de 1951”, *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR)*, 2003, no 1, págs. 225-250.

país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.” (Art. 1, párrafo 2. Definición del término Refugiado).

Aunque en la Convención de Ginebra de 1951 se define, en las Disposiciones generales, el término Refugiado; lo cierto es que las transformaciones de las sociedades, en las últimas décadas, han puesto en evidencia que dicha definición se queda corta frente a las nuevas situaciones y dimensiones que el fenómeno de los refugiados ha enfrentado.

Ahora bien, aunque el presente marco normativo pretende delimitarse en el ámbito de la UE, es necesario para este marco conceptual explicar como otros instrumentos regionales, como el africano y el latinoamericano, contribuyeron en la ampliación de este término: *refugiado*.

Según María Mansilla<sup>139</sup>, si se tiene en cuenta el momento histórico en que se creó el Estatuto para los Refugiados, se comprende la interpretación sobre la igualdad que la Convención establece entre los refugiados con aquellos que carecen de patria y las personas que son perseguidas por opiniones políticas. Es decir, que en la definición de refugiado se incluyó al apátrida y al perseguido político. No obstante, dichas figuras se han diferenciado y se han regulado por convenciones diferentes.

Por un lado, la definición jurídica de las personas apátridas fue reglamentada y definida en la Conferencia de Naciones Unidas el 28 de septiembre de 1954 en la ciudad de New York por la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas. En su artículo 1.1 se establece que:

“A los efectos de la presente Convención, el término “apátrida” designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”.

En relación con las personas reconocidas como asilados políticos, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas por Resolución 2312 (XXII) del 14 de diciembre de 1967 formuló una “Declaración sobre Asilo Territorial” en la que declara que: “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país” (Artículo 1.1. Estatuto de los Apátridas de 1954).

Por otro lado, como hemos mencionado, el término refugiado se promulgó en la Convención de Ginebra de 1951. Sin embargo, años después, la urgencia de ampliar sus alcances condujo a una adecuación del término mediante el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967. En este Protocolo se eliminaron las limitaciones geográficas de su

---

<sup>139</sup> Mansilla, María, “Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 253, México, 2010, págs. 215-228.

aplicación, como las incluía la definición de Refugiado en la Convención. De manera paralela, este mismo año, 1967, la Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial incluyó en su primer artículo que toda persona que sufra de persecución por luchar contra el colonialismo es, también, susceptible de recibir protección internacional. Estas ampliaciones tuvieron una importante repercusión en la historia jurídica de la protección internacional, no obstante, sería la Convención de la Organización de la Unidad Africana (Convención de la OUA) de 1969, la Carta que daría a la definición de refugiado el aporte más importante desde 1951<sup>140</sup>.

La Convención Africana sostiene que:

“El término refugiado se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad” (Convención de la OUA de 1969).

La Convención de la OUA se fundamenta en la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, afirmando el principio de la universalidad del sujeto de derecho; de manera que, los seres humanos deben gozar, sin discriminación alguna, ni condicionamientos de pertenencia a una nacionalidad, de las libertades y derechos fundamentales. En este sentido, la Convención de la OUA instauró los principios y la interpretación regional del derecho de asilo, instando a los Estados africanos a ratificarla como parte sustancial de su compromiso convencional con este sistema regional de protección de los derechos humanos<sup>141</sup>.

Así mismo, las limitaciones conceptuales sobre el término refugiado se subsanaron en Centro América a partir de la Declaración de Cartagena de 1994. Este instrumento regional surgió del Coloquio de Cartagena organizado por el ACNUR en noviembre de 1994 y amplió el término de refugiado incluyendo las siguientes estipulaciones:

“Reiterar que, en vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente

---

<sup>140</sup> Las limitaciones del concepto de refugiado, plasmadas en la Convención de 1951, salieron a la luz cuando diversas regiones del mundo enfrentaron problemáticas con la presencia de refugiados. En el caso del continente africano, las guerras civiles generaron el desplazamiento de miles de personas.

<sup>141</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Protección de los Refugiados Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados*, San José, ACNUR, 2001, pág. 25.

de la Convención de la OUA (artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de con tener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

Mediante estas disposiciones, se declara la necesidad de ampliar el concepto de refugiado en el caso centroamericano conforme a las particularidades existentes en la región; así mismo, se propone tener en cuenta, también, la definición de la Convención Africana, pero incluyendo en la Declaración de Cartagena, por primera vez, la situación de la violación masiva de los derechos humanos<sup>142</sup>. Estas declaraciones y convenciones, así como las sentencias que se han emanado bajo su tutela en materia de protección internacional desde los sistemas regionales de protección de los derechos humanos hacen parte, según Acosta López y Duque Vallejo<sup>143</sup>, del *ius cogens internacional*<sup>144</sup> y, según nuestra interpretación, habría dado forma a la definición de refugiado que fueron adoptando los organismos internacionales de la familia ONU, como ACNUR.

### **3.1.3. Refugiados, Apátridas y Refugiados de Facto**

ACNUR ha sido también una fuente de interpretación jurídica de conceptos claves de la protección internacional. Por ejemplo, según organismo de la ONU, los términos refugio y asilo suponen una diferencia importante. En su Informe sobre la Situación de los Refugiados en el

---

<sup>142</sup> La Declaración de Cartagena no es jurídicamente vinculante para los Estados, sin embargo, la mayoría de los gobiernos la han incorporado en su legislación nacional. Esta Declaración fue apoyada por la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Asamblea General de las Naciones Unidas y el Comité Ejecutivo del ACNUR.

<sup>143</sup> Acosta-López, Juana; Duque-Vallejo, Ana, “Declaración Universal de Derechos Humanos, ¿norma de ius cogens?” *International Law*, no 12, Bogotá, 2008, págs. 13-34.

<sup>144</sup> El *ius cogens internacional* es el conjunto de normas impuestas por el derecho internacional, siendo estas establecidas por el conjunto de la comunidad internacional de Estados. Las normas de ius cogens no pueden ser abolidas, a no ser que sea por otra norma del mismo grado. Cualquier tratado internacional contrario a una norma de ius cogens es anulado. Se puede decir que el ius cogens es la encarnación jurídica de la conciencia moral de la sociedad internacional, por lo que sus normas protegen valores esenciales compartidos por la comunidad internacional. Entre las normas ius cogens internacional, se encuentran: la prohibición del uso de la fuerza, la prohibición del genocidio, la prohibición del racismo y el apartheid, el derecho de autodeterminación de los pueblos, la prohibición de la tortura, así como las normas fundamentales del Derecho Humanitario. Abello-Galvis, Ricardo, “Introducción al estudio de las normas de ius cogens en el seno de la comisión de derecho internacional” *CDI Universitas*, (vol. 123), 2011, págs. 75-104.

Mundo<sup>145</sup>, plantea que el término solicitante de asilo se designa a toda persona que solicita el estatuto de refugiado en otro país, basándose, por lo general, en la persecución en su país de origen, o porque su vida y libertad están amenazadas a causa de un conflicto armado<sup>146</sup>. Por su parte, el refugiado es aquel al que se le ha otorgado el estatuto de refugiado, según lo que estipula la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967<sup>147</sup>.

La definición de María Mansilla se ajusta de mejor forma a lo trazado en la normativa internacional. Esta autora plantea que, a nivel internacional, las figuras jurídicas de refugiado, apátrida y asilado político se diferencian de la siguiente forma: Refugiado, es el que huye de su país por el temor que le provoca la inestabilidad política o social y cuyos efectos pueden desembocar en un movimiento revolucionario<sup>148</sup>. Agregaríamos a su definición los Golpes de Estado y otras situaciones que impliquen la persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad o pertenencia a un grupo social o político. Apátrida, es quien por razones políticas o jurídicas fue privado de su nacionalidad y no ha obtenido otra. Además de la definición de María Mansilla, ACNUR plantea una tercera categoría, y son Personas que no son refugiadas, ni apátridas, pero necesitan protección internacional. Esta figura de ACNUR deja abierta otras causas de persecución o de puesta en peligro de la vida del solicitante de protección, diferentes a las determinadas por la Convención de 1951. Por lo que, en esta, se pueden incluir a los refugiados de facto.

---

<sup>145</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *La situación de los refugiados en el mundo: Desplazamientos humanos en el nuevo milenio*, Madrid, Icaria editorial-Delegación en España del ACNUR, 2006, págs. 1-20.

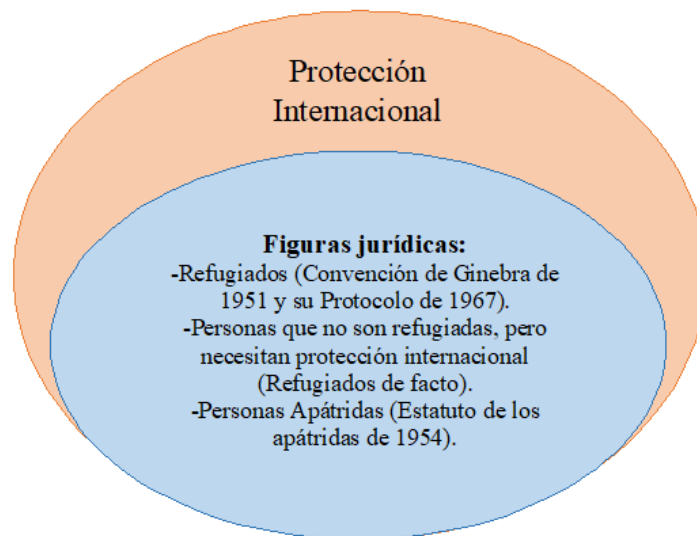
<sup>146</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *La situación de los refugiados en el mundo: Desplazamientos humanos en el nuevo milenio*, Madrid, Icaria editorial-Delegación en España del ACNUR, 2006, pág. 20.

<sup>147</sup> Se puede analizar que, conforme a las masivas llegadas de solicitantes de protección internacional de países como Venezuela, Colombia, Siria, Yemen, entre otros; en algunos casos, los cambios en la política oficial sobre las admisiones pueden convertir a los que consideraban como un flujo de refugiados en movimientos de solicitantes de asilo. Es decir, que en un primer momento se concede el estatuto de refugiado de manera automática a los solicitantes de asilo pertenecientes a un determinado grupo que llegan a un territorio. Sin embargo, un tiempo después, a esos mismos solicitantes provenientes del mismo país se les pone impedimentos o requerimientos que demuestren tener un temor fundado de persecución en su país de procedencia. Esto se aplica claramente a los solicitantes de protección internacional sirios, quienes desde el año 2020, en España, se les comenzó a solicitar visa de tránsito. Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *INFORME 2021: Las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, CEAR, 2021.

<sup>148</sup> Mansilla, María, “Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, No 253, México, 2010, págs. 215-228.



## Imagen 5. Figuras jurídicas de la protección internacional



**Fuente:** Elaboración propia.

Como se puede analizar, la protección internacional comprende al Estatuto de Refugiados, el Estatuto del apátrida y otro tipo de protección —temporal o por estancia— que se otorga a los extranjeros que no son refugiados, pero que se encuentran en determinadas situaciones de riesgo o amenaza y no pueden regresar a su país de origen.

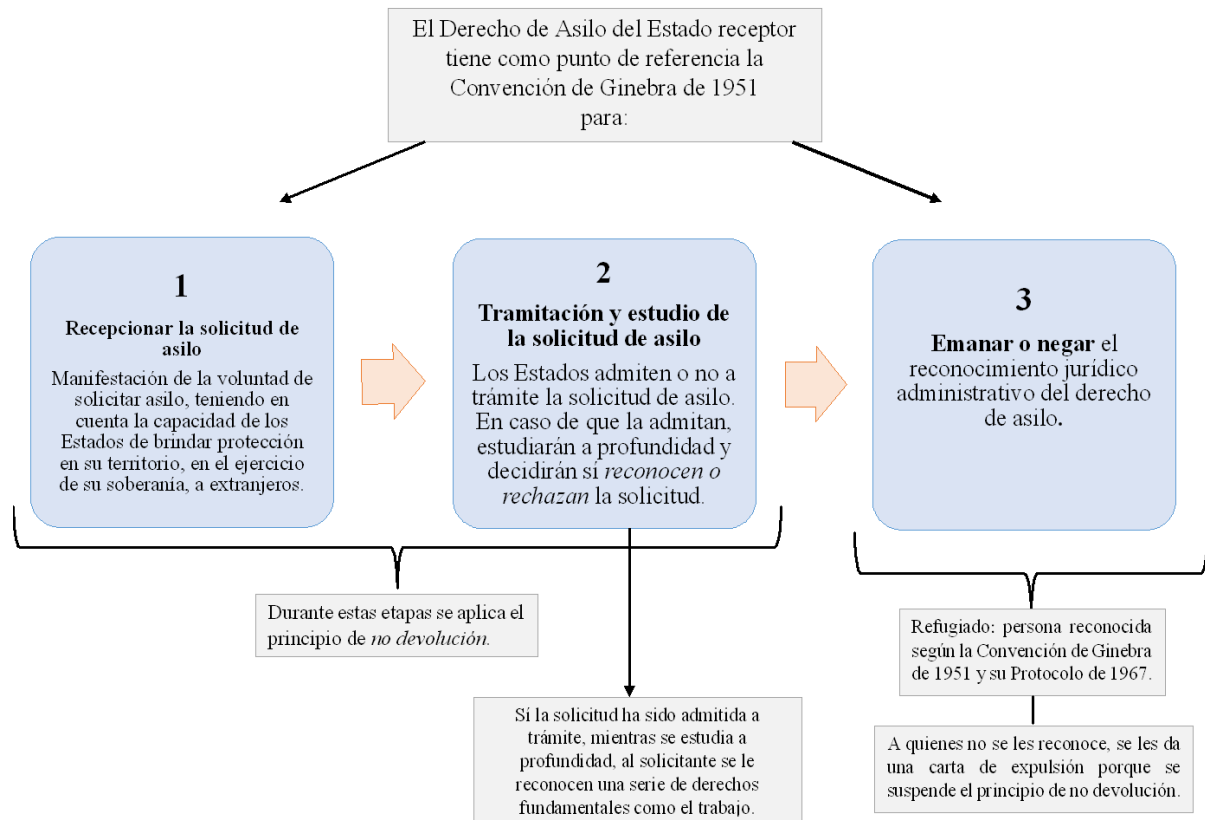
Por un lado, el amplio concepto de la protección internacional se refiere a la demanda del reconocimiento de alguna de las tres figuras jurídicas anteriores, por parte de los individuos que consideran en riesgo su vida debido a causas específicas y, por otro lado, al conjunto de actividades que realiza un Estado para preservar la vida de estos individuos cuando en su país de procedencia no se les puede garantizar dicha protección. Esas son las definiciones nominales y praxeológicas de la protección internacional, respectivamente.

Este andamiaje, sostenido por las tres figuras de la protección internacional, necesita de una correlación con el derecho interno de los Estados para hacerse efectivo. A esa reglamentación interna que operacionaliza lo planteado en el ámbito internacional se le conoce, por ejemplo, en España, como derecho de asilo y protección subsidiaria. Este reconocimiento no es inherente al individuo, se le otorga, es decir, es un derecho subjetivo que le reconoce el Estado de acogida en cumplimiento de sus compromisos con los Estatutos, Convenciones y Protocolos internacionales que hemos descrito.

En el tránsito entre la interposición de la demanda de protección internacional y su resolución favorable por parte del Estado de acogida, se configura la persona jurídica denominada solicitante de protección internacional. Es decir, la persona que se encuentra en

espera de la concesión del amparo Estatal en virtud de alguno de los Estatutos ya sea refugiado, apátrida o perseguido no-refugiado. Dependiendo de lo que el Estado receptor interprete en la valoración de la solicitud, se aplicará un tipo de estatuto u otro.

### Imagen 6. Diferencia entre solicitante de asilo y refugiado



**Fuente:** Elaboración propia.

El individualismo metodológico se encuentra en la base de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, y define el derecho a solicitar el Estatuto de Refugiado como una facultad que corresponde a la persona física y no jurídica<sup>149</sup>. El término refugiado no se aplica a grupos de personas, como pueden ser los refugiados en masa o los desplazados por situaciones de violencia indiscriminada. Por ello, el examen necesario para otorgar el estatuto de refugiado se hace de forma individual, analizando y considerando caso por caso, es decir, valorando la descripción del riesgo o daño ocasionado a cada persona.

En los casos de países en conflicto y en los que no se configura un riesgo individual, sino generalizado (como el caso yemení, afgano, colombiano o sirio) a las personas demandantes de

<sup>149</sup> Martín Arribas, Juan, *Los Estados europeos frente al desafío de los refugiados y el derecho de asilo*, Madrid, Dykinson-Universidad de Burgos, 2000, pág. 55.

protección internacional se le suele reconocer la protección tipificada como: “Personas que no son refugiadas, pero necesitan protección internacional”. En el caso regional de la UE, esta se denomina protección subsidiaria. Esta alternativa se ha fortalecido a partir del fin de la Guerra Fría, los conflictos desatados por la desintegración de la antigua Yugoslavia y el recrudecimiento de los conflictos armados en América Latina y Sudeste asiático desde finales del siglo XX. En las últimas décadas del siglo pasado, la *Protección Subsidiaria* ha tomado fuerza en Europa debido a la afluencia de refugiados de facto, víctimas de una violencia generalizada y de una violación sistemática de los derechos humanos, que no encajan en la clasificación individual del daño que da sustento al derecho a obtener el estatuto de refugiado, según lo establecido en la Convención de Ginebra de 1951 y en su Protocolo de 1967.

#### **3.1.4. Principio de No-Devolución (*non-refoulement*)**

Siguiendo con la delimitación conceptual de las principales categorías y términos del corpus normativo de la protección internacional, pasamos a definir el *principio de no devolución*<sup>150</sup>. En la Convención de Ginebra, artículo 33.1. se establece que:

“Ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas” (Párrafo 1, art. 33 de la Convención de Ginebra de 1951).

El principio de no devolución es una garantía indispensable de la protección internacional, pero no es propio de este ámbito de aplicación, sino que hace parte del derecho internacional consuetudinario. Por tal motivo todos los Estados, incluso los que no han ratificado la Convención de 1951, deben respetarlo<sup>151</sup>. La obligación de *non-refoulement* debe aplicarse, no solo a quienes hayan obtenido el estatuto de refugiado sino a todo solicitante de protección internacional. En este sentido, se podría decir que, aunque este principio se circunscribe al concepto de refugiado definido en el Art. 1 de la Convención de 1951, se trata

---

<sup>150</sup> El *principio de no devolución* se declara también, de forma expresa o tácito, en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (art. 3), el IV Convenio de Ginebra de 1949 (art. 45, pár. 4), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 7), la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (art. 8), y los Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias (principio 5). En los casos donde este principio es vulnerado, las personas que han vivido una medida de devolución pueden recurrir a los mecanismos e instancias competentes de derechos humanos.

<sup>151</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *El principio de no devolución: Resumen de las conclusiones de la Mesa redonda de expertos en Cambridge*, Cambridge, Centro Lauterpacht de Investigaciones sobre Derecho Internacional, 2002.

de un principio de Derecho Internacional general que va más allá de lo allí establecido y es extensible al apátrida y al perseguido no-refugiado. Por lo anterior, en la práctica, los Estados tienen la obligación de aplicar el principio de *non-refoulement* tanto a los solicitantes de protección internacional, como a los refugiados de facto<sup>152</sup> y a los refugiados en masa que no gocen de la protección del Estado de su país de origen<sup>153</sup>.

No obstante, y conforme al artículo 33 de la Convención de 1951, el mismo derecho internacional insta a los Estados a limitar este principio por “razones de seguridad nacional o de orden público”, con lo cual es permitida la expulsión de refugiados si son acusados de estos delitos. En la práctica, el cumplimiento de este principio enfrenta dos problemas generales que han suscitado toda serie de debates doctrinales y posiciones polarizadas. Por un lado, encontramos los debates sobre la obligación *non-refoulement* y su posible limitación a aquellos refugiados que se hallen dentro del territorio donde buscan protección internacional y no en frontera<sup>154</sup>. En este sentido, según Gortázar<sup>155</sup> y Barahona<sup>156</sup>, si se aplica de forma estricta la obligación de *non-refoulement*, conforme el Art. 33: “no poner en modo alguno a un refugiado

---

<sup>152</sup> Refugiados no convencionales, producidos por guerras o por la violación sistemática de los derechos humanos

<sup>153</sup> El principio de *non-refoulement* se aplica en casos donde los solicitantes de asilo que han entrado de forma irregular a un país. Pues éstos no serán sancionados penalmente por su entrada o presencia ilegal, si se presentan inmediatamente a las autoridades correspondientes y aleguen causas justificadas de su entrada o presencia ilegal. Según el Art. 31 de la Convención de Ginebra: “Los Estados contratantes, no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente al territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales”.

<sup>154</sup> En este punto, tenemos el ejemplo de lo que sucede en Francia, sobre las expulsiones arbitrarias, la cuales se realizan sin ningún tipo de procedimiento formal o garantía cuando los solicitantes manifiestan la voluntad de solicitar protección internacional. Aunque desde hace años las autoridades francesas hacen este tipo de prácticas ilegales; lo cierto es que, desde que estalló la Crisis de los refugiados en 2015, el número de personas expulsadas o “devueltas en caliente” han aumentado, incluso, contra menores de edad. Entre el año 2017 y 2018, las expulsiones de los asentamientos en Francia se produjeron ilegalmente, sin tener en cuenta la temporada invernal (hay una tregua invernal en el periodo del 1 de noviembre y el 30 de marzo, en la cual la legislación francesa prohíbe la expulsión del lugar en el que se habitual). Se registraron 106 expulsiones, prácticamente una cada dos días. Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Los retos actuales del sistema de asilo alemán*, Madrid, CEAR, 2019. Por su parte, European Council on Refugees and Exiles, pone en evidencia que en la frontera francoitaliana, cerrada desde 2015, tras declarar Francia el estado de emergencia, es conocida como el “paso de la muerte”. European Council on Refugees and Exiles, *Access to asylum and detention at France’s border*, Bruselas, ECRE, 2018, pág. 18. “Worse than the Jungle’: Refugees face ‘acute’ lack of sanitation and ‘alarming’ police brutality on Italian border”, en *Independent*, 1-X-2017. (Consultado el 06/06/2022). En esta zona se ha instalado una práctica de discriminación racial por parte de la policía, la cual ejerce un mayor control a todos los pasajeros de los trenes que van desde Ventimiglia a Mentón, pues aparentemente son de origen africano, frente a otros migrantes, como los albaneses, que suelen pasar sin problemas. Asimismo, desde 2018 se ha registrado la devolución de miles de personas; en el año 2018 entre enero y octubre se devolvieron más de 10.000 inmigrantes. Francia reinstauró en 2015, tras el atentado de la sala Bataclán en París, controles aleatorios fronterizos que, en vez de capturar yihadistas, sirven para interceptar a inmigrantes irregulares a los que devuelve a España.

<sup>155</sup> Gortázar, Cristina, *Derecho de asilo y “No Rechazo” del Refugiado*, Madrid, Universidad Pontificia Comillas-Dykinson, 1997, pág. 9.

<sup>156</sup> Barahona, Sergio, “El estatuto de” refugiado” en la Convención de Ginebra de 1951”, *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR)*, 2003, no 1, págs. 225-250.

en las fronteras de territorios donde su vida o libertad peligre”, se debería incluir el “no rechazo en frontera” dentro de las disposiciones de la obligación. Por otro lado, tenemos el problema de las solicitudes de asilo mal fundadas y su repercusión en la obligación de *non-refoulement*. Pues en la práctica, las autoridades estatales, al denegar la admisión a trámite a una solicitud de asilo mal fundada, vacían, por completo, el contenido de la obligación *non-refoulement*; dado que los solicitantes son notificados de su expulsión ante la denegación, aunque estén en el territorio y manifiesten la necesidad de preservar su vida del riesgo que les espera en su país de origen. Para tratar de hacer frente a este segundo problema, ACNUR ha creado el Manual de procedimientos y criterios a aplicar para determinar el estatuto de refugiado, en el cual establece que el solicitante de asilo debe gozar del “beneficio de la duda”, por lo que las autoridades estatales deben analizar la demanda de asilo y admitirla a trámite, para determinar si es efectivamente una demanda mal fundada o no. Conforme a este beneficio, la obligación de *non-refoulement* sería aplicada de forma efectiva después de surtido el trámite de valoración, no antes de iniciarlo.

### **3.1.5. Derechos y deberes de los refugiados**

La Convención de 1951 establece que el estatuto legal de refugiado, que otorga el Estado receptor, conlleva al reconocimiento de una serie de derechos básicos (por parte del Estado de acogida) y una serie de obligaciones (acatadas por parte de los refugiados). Estos derechos se encuentran consagrados entre el Art. 3 y 34 de la Convención de Ginebra de 1951. Respecto a las obligaciones que los refugiados deben asumir, se encuentran en el art. 2 de la Convención; estableciendo el deber de cumplir y asumir las leyes y medidas que se adopten con el objeto de mantener el orden público en el Estado de acogida.

Se resalta que, entre los derechos fundamentales reconocidos a los refugiados, se encuentran: el acceso libre a los tribunales del país en el que reside (artículo 16), la libertad de religión y de movimiento (artículo 4), el derecho a la educación en las mismas condiciones que las de los nacionales de los Estados que acogen (artículo 22) y la posibilidad a trabajar concediendo “a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados, el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de países extranjeros” (artículo 17).

Según Barahona, existen tres estadios diferentes en el alcance de algunos derechos de los refugiados; por un lado, algunos derechos se reconocen en las mismas condiciones que para cualquier extranjero, por ejemplo, el derecho a adquirir bienes muebles e inmuebles (el Art. 13

de la Convención de 1951). Por otro lado, se encuentran aquellos derechos con trato más favorable a los extranjeros como es el caso del derecho de asociación (Art.15). Y, por último, algunos derechos reconocidos a los refugiados en las mismas condiciones que a los nacionales, por ejemplo, la libertad religiosa y el derecho a la educación<sup>157</sup>.

La relación entre derechos y deberes de los solicitantes de protección internacional se encuentra estrechamente vinculada. La garantía de sus derechos fundamentales, en los procesos de acogida e integración en la sociedad receptora, exige el cumplimiento de deberes en materia jurídica, económica, social y política por parte del extranjero. Se analiza que la Convención de Ginebra plantea una serie de deberes bastante restringida: “cumplir y asumir las leyes para mantener el orden público del Estado de acogida”; es decir que, se presume que una silenciosa pasividad del solicitante de protección internacional corresponde con un ideal de cumplimiento de sus obligaciones. Más que pensar que la simple exigencia de no alterar el orden público intenta beneficiar al refugiado, se podría decir que, la asignación débil de deberes a los extranjeros esconde el temor de obligar, indirectamente, a los Estados soberanos de manera que tengan que asumir mayores responsabilidades en el otorgamiento de condiciones institucionales o medios para que unos deberes de mayor envergadura se cumplan de forma efectiva. Por ejemplo, obligaciones de tributación, escolaridad o participación política de los extranjeros pueden representar un doble racero para los Estados nacionales y la adquisición de mayores compromisos con una población foránea.

En el fondo se tiene, nuevamente, la tensión entre soberanía y derecho internacional en el ámbito de los refugiados. En este caso, la segunda facción de la dicotomía opta por no asignar demasiados deberes a los solicitantes de asilo y así evita un compromiso excesivo del primero, la soberanía. En efecto, entre más deberes se le asignen al inmigrante solicitante de protección, el Estado deberá brindar más medios suficientes para que esos deberes sean cumplidos y ello, podría comprometer más de lo que el derecho internacional desea, a las soberanías nacionales.

---

<sup>157</sup> *Ibidem*, pág. 14.

### 3.2. Historia de los instrumentos jurídicos internacionales de la Protección Internacional

En el presente apartado se describe y analiza el desarrollo histórico de los principales instrumentos jurídicos específicos de la protección de los derechos de las personas solicitantes de protección internacional. Se explicará, de manera cronológica, en qué contexto surgieron y cuáles han sido los demás instrumentos y organismos que han aportado a la garantía y cumplimiento del derecho fundamental de la protección internacional.

A partir de las graves consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, el fenómeno de los refugiados toma una relevancia sin precedentes en la Comunidad Internacional. Los Estados participes en el conflicto, al ser conscientes de las atrocidades que dejó la guerra, llegaron a consensos sobre las declaraciones necesarias para fijar compromisos y parámetros de protección y respeto a los derechos humanos de las personas perseguidas<sup>158</sup>. Estas declaraciones se agruparon en la Declaración Universal de Derechos Humanos, mediante la Resolución 217-A (III) de 10 de diciembre de 1948 de la Asamblea General de la ONU. Específicamente, en su artículo 14.1., como lo hemos mencionado, se declara que: “En caso de persecución toda persona tiene derecho a buscar asilo y disfrutar de él en cualquier país”.

En este mismo periodo, Naciones Unidas crea la Organización Internacional para los Refugiados (OIR) en 1946. El objetivo de este organismo era asistir y proteger a los refugiados de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, la función de la OIR cesó el 28 de febrero de 1952 dado que, por un lado, se presuponía que el fenómeno de los refugiados había disminuido y, por otro lado, los Estados Unidos habían dejado de apoyarla financieramente. No obstante, al ser indudable que el fenómeno de los refugiados no tendría una solución a nivel internacional, Naciones Unidas creó la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), mediante la Resolución 319 (V) de 3 de diciembre de 1949. El establecimiento de este organismo internacional y su fundamento legal (Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, adoptado por la Asamblea General en su resolución 428 (V), de 14 de diciembre de 1950) reflejó el compromiso intergubernamental de dar continuidad a las funciones de la OIR<sup>159</sup>.

El objetivo de ACNUR, establecido en las disposiciones generales del Estatuto, es:

---

<sup>158</sup> Según Antonio Muñoz, dichas declaraciones se elaboraron para regular los comportamientos de los grupos humanos hacia otros; como también para la administración de las competencias. Muñoz, Antonio, “La regulación internacional del asilo territorial y la necesidad de reformas para garantizar la seguridad humana”, *Revista de estudios fronterizos del estrecho de Gibraltar*, nº 1, Cádiz, 2014, págs. 1-26.

<sup>159</sup> *Ibidem*, págs. 3-4.

“... actuando bajo la autoridad de la Asamblea General, asumirá la función de proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales” (Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 1950, Capítulo 1).

Según este marco jurídico del sistema internacional de protección de los refugiados, cuando el gobierno del país de origen del perseguido no puede brindarles protección a sus derechos fundamentales, la Comunidad Internacional debe intervenir para que esos derechos sean respetados y garantizados (*principio de solidaridad*). Este Estatuto definió además que, entre las funciones del Alto Comisionado, se encuentra el proteger a los refugiados en términos similares a los de la Convención de Ginebra de 1951 y promover los acuerdos internacionales sobre refugiados. Este organismo tiene como funciones adicionales: brindar cooperación con los Estados en el establecimiento de las estructuras nacionales de asilo y protección internacional; como también, ser observador internacional en los ámbitos del derecho de asilo y refugio. Así mismo, desempeña diversas actividades para garantizar el acceso igualitario a derechos fundamentales por parte de mujeres, hombres, niñas y niños con base a los instrumentos legales pertinentes, incluyendo el derecho internacional humanitario, el derecho de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados<sup>160</sup>. Este conjunto de funciones, perfilan a Alto Comisionado como una autoridad global en ámbito de los refugiados.

Se debe resaltar que, la creación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados tuvo como objetivo ayudar a los europeos refugiados de los conflictos de la Segunda Guerra Mundial en un periodo de 3 años, para luego acabar con sus funciones y disolverse. Sin embargo, debido al aumento progresivo y constante, hasta la fecha, de desplazamientos de numerosos grupos poblacionales, el ACNUR se mantiene en la actualidad en funciones y en desarrollo de sus competencias de apoyo a los gobiernos y de ayuda a los refugiados en todo el mundo<sup>161</sup>.

---

<sup>160</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *La Agencia de la ONU para los Refugiados*, Madrid, ACNUR Comisión Española, 2016. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Historia de ACNUR*, Ginebra, ACNUR, 2016. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *¿Qué es el ACNUR?*, Madrid, Comité Español de ACNUR, 2016.

<sup>161</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Protección internacional: la esperanza de millones de personas*, España, ACNUR Comité español, 2018.



Conforme al surgimiento de nuevos desafíos a nivel internacional, la Asamblea General ha ampliado las disposiciones de protección del ACNUR a un número de personas que no habían sido previstas en la Convención de Ginebra de 1951, ni en el Protocolo de 1967. Entre ellas, se encuentran las personas refugiadas amparadas por el mandato: los repatriados, apátridas y, en algunas situaciones, los desplazados internos<sup>162</sup>.

Como se puede observar, el mandato del ACNUR es más amplio que las responsabilidades que asumen los Estados firmantes de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. ACNUR ha asumido, desde su creación, el reto de solventar el déficit de protección a los refugiados, generando argumentos jurídicos para la ampliación de figuras de reconocimiento complementarias y nuevas modalidades de daño conducentes al estatuto de refugiado. Este organismo representa un contrapeso para los Estados que no reconocen, de forma voluntaria, su responsabilidad de conformidad con los instrumentos sobre refugiados. Esa labor, no obstante, no solventa la tensión entre soberanía y derecho internacional que hemos identificado como parte de la genética de derecho de protección internacional y sus instrumentos, dado que, sin el compromiso de los Estados de asumir las responsabilidades de protección de los refugiados, las funciones y responsabilidades de ACNUR quedan incompletas.

En la historia institucional de la protección internacional, la creación de la oficina ACNUR en 1950 sirvió como contrapunto internacional frente al Estado-centrismo; gracias a su presión, a favor de la asignación de responsabilidades a los Estados, adquirió cierta legitimidad. La Oficina del Alto Comisionado dio forma al lenguaje internacional de la protección y asistencia estatal a los refugiados que veremos en los fundamentos de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, en la Convención de la OUA y la Declaración de Cartagena o en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre refugiados de los años 50 y 60.

En dicho contexto, en 1951, se adoptó el primer instrumento internacional fundamental y universal relativo al Estatuto de los Refugiados, el cual solo entraría en vigor hasta 1954: La Convención de Ginebra de 1951 sobre El Estatuto de los Refugiados.

La Convención establecía quién era refugiado, determinaba la protección de los derechos de las personas refugiadas e instauraba las obligaciones de los Estados parte en virtud de esta

---

<sup>162</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Protección de los Refugiados Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados*, San José, ACNUR, 2001.

protección. Según Antonio Muñoz<sup>163</sup>, el elemento más relevante de esta Convención es el artículo 33 sobre la Prohibición de expulsión o de devolución (*non refoulement*). Esta prohibición evoca, de forma indirecta, el derecho de asilo en sus disposiciones y se aplica a las personas que se ajustan en la definición de refugiado. Este artículo crea, a partir de una prohibición a los Estados, un derecho para los perseguidos, puesto que obliga al Estado a ofrecer asilo al perseguido de forma incondicional, mientras se valora si el solicitante es merecedor del reconocimiento jurídico del estatuto de refugiado. Aunque esta Convención tenía una perspectiva más global sobre la problemática de los refugiados que los anteriores Convenios de la Sociedad de Naciones; lo cierto era que su contenido estaba relacionado exclusivamente a las consecuencias de la posguerra, por lo que tenía una serie de límites temporales y geográficos. Por ejemplo, sobre los límites temporales, sólo se reconocían como refugiados a las víctimas de los acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 (artículo 1, sección A, numeral 2 de la Convención); y, en cuanto a las limitaciones geográficas, aunque proponía la protección conforme a los “acontecimientos ocurridos en Europa o en otro lugar”, se interpretaba solo aquellos surgidos en Europa (artículo 1, sección B, numeral 1 de la Convención) eran considerados como las causas de la persecución. Estas limitaciones dejaban a la Convención de 1951 como un instrumento inaplicable.

En la década de 1960, estas limitaciones e inaplicabilidad de la Convención de 1951, se hicieron patentes, debido al surgimiento de nuevas crisis de refugiados que demostraban que los flujos internacionales y desplazamientos internos de víctimas de conflictos no eran una problemática momentánea. En el contexto de la Guerra Fría, por ejemplo, los primeros efectos de la construcción del Muro de Berlín en 1961, entre los cuales destacan los antecedentes a la Primavera de Praga, impulsaron el desplazamiento hacia Europa de personas perseguidas por su orientación ideológica en las Repúblicas del Este. Por fuera de Europa, por otra parte, conflictos como la Guerra de Vietnam y la Matanza del dos de octubre en México, ponían en cuestión los límites de la aplicabilidad de la Convención de Ginebra. Por ello, ante la necesidad de hacer justicia al nuevo orden mundial, se justificó la modificación de la Convención mediante la adopción del Protocolo sobre El Estatuto de los Refugiados de 1967, aprobado en Nueva York<sup>164</sup>.

---

<sup>163</sup> Muñoz, Antonio, “La regulación internacional del asilo territorial y la necesidad de reformas para garantizar la seguridad humana”, *Revista de estudios fronterizos del estrecho de Gibraltar*, nº 1, Cádiz, 2014, págs. 1-26.

<sup>164</sup> Se debe precisar que todos los Estados miembros de la UE son parte firmantes de la Convención de 1951 y del Protocolo 1967, y se consideran como instrumentos jurídicos intrínsecos para el alcance de los objetivos de la comunidad política de la UE.

Este Protocolo, adicional al Convenio y firmado en 1967, por un lado, amplió la definición de refugiado y, por otro lado, configuró un instrumento complementario y actualizador de la Convención de 1951, eliminando los límites geográficos y temporales. Las siguientes estipulaciones evidencian esta ampliación, desde su preámbulo:

“Considerando que han surgido nuevas situaciones de refugiados desde que la Convención fue adoptada, y que hay la posibilidad, por consiguiente, de que los refugiados interesados no queden comprendidos en el ámbito de la Convención.

Considerando conveniente que gocen de igual estatuto todos los refugiados comprendidos en la definición de la Convención, independientemente de la fecha límite del 1 de enero de 1951.

Artículo 1, párrafo 2: ... se darán por omitidas las palabras “como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951” y se eliminaron también las palabras “a consecuencia de tales acontecimientos que figuran en el párrafo 2 de la Sección A del artículo 1”.

Conforme a la eliminación de estipulaciones no vigentes, la adición de disposiciones más actualizadas y de acuerdo con el fenómeno de los refugiados para esa fecha, la Convención retomó su vigor sin necesidad de modificar su normativa.

Aunque el Protocolo de 1967 brindó la posibilidad de que los refugiados internacionales quedaran comprendidos en el ámbito de la Convención y se ampliara el número de Estados firmantes a este nuevo instrumento fundamental y universal; lo cierto es que, el límite espacial no fue eliminado en su totalidad, dado que el Protocolo sólo contempla la eliminación del límite geográfico para las nuevas adhesiones. Es decir, que solo es aplicable a aquellos Estados que no son parte de la Convención, por lo que se mantuvo solo para quienes querían adherirse al Protocolo de 1967<sup>165</sup>. Según Barahona<sup>166</sup>, esta limitación pudo tener sentido en ese periodo, debido a que el Convenio había nacido para afrontar el problema de los refugiados como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial en Europa; sin embargo, en la actualidad no tiene ninguna justificación.

Tanto la Convención de Ginebra de 1951 como su Protocolo de 1967, cubren tres principales ámbitos: primero, la definición del término refugiado, así como las condiciones de cesación y exclusión de la condición de refugiado. Segundo, el estatuto jurídico de los refugiados en el país de asilo, sus derechos y obligaciones, incluido el derecho de ser protegido contra una expulsión o devolución a un territorio donde su vida o su libertad peligre. Y, tercero,

---

<sup>165</sup> Correa, Patricio, “El concepto de refugiado en la Convención sobre el Estatuto de los refugiados de 1951: tratamiento normativo y realidad”, *Agenda Internacional*, 6 N° 12, Perú, 1999, pág. 141.

<sup>166</sup> Barahona, Sergio, “El estatuto de” refugiado” en la Convención de Ginebra de 1951”, *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR)*, 2003, no 1, págs. 225-250.

las obligaciones de los Estados, incluida la de cooperar con la oficina del ACNUR en el ejercicio de sus funciones y facilitar su tarea de supervisar la aplicación de la Convención. Los Estados que se adhirieron al Protocolo de 1967, aceptaron la aplicación de la mayoría de los artículos de la Convención sobre los Refugiados, desde el artículo 2 hasta el 34, a todas las personas comprendidas en la definición de refugiado conforme a la Convención. Según ACNUR<sup>167</sup>, los Estados optaron por adherirse tanto a la Convención como al Protocolo, reafirmando que ambos tratados, son el núcleo del sistema internacional para la protección de los refugiados. Para el año 2001, los Estados parte en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de Refugiados y el Protocolo de 1967 eran 141.

En paralelo a la firma del Protocolo, también en 1967, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial de 1967, considerando que era necesario para hacer efectivos los propósitos proclamados en la Carta de las Naciones Unidas, especialmente el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, el fomento de relaciones de amistad entre todas las naciones y la realización de la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario. Las Naciones Unidas ratifican a través de esta Declaración la obligación que los Estados miembros tienen de desarrollar y estimular el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todas las personas, sin hacer distinción por motivos de nacionalidad, raza, sexo, idioma o religión. Esta Declaración se elaboró conforme al artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y recordando también el párrafo 2 el artículo 13 de la misma. La Declaración sobre asilo recomienda que, sin perjuicio de los instrumentos existentes sobre el asilo y sobre el estatuto de los refugiados y apátridas, los Estados se inspiren, en su práctica relativa al asilo territorial, en los 4 principios que contiene<sup>168</sup>. Primero, ninguna persona que cometa un delito contra la paz podrá invocar el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Segundo, el perseguido es corresponsabilidad de la Comunidad Internacional y los Estados. Tercero, nadie podrá ser objeto de devolución o expulsión en frontera. Cuarto, nadie que reciba asilo puede atentar contra la paz y seguridad internacional.

Aunque la Declaración Universal de Derechos Humanos establece, en su artículo 14, que:

---

<sup>167</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Protección de los Refugiados Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados*, San José, ACNUR, 2001.

<sup>168</sup> *Ibidem*, pág. 22.

“1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país. 2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.”

Fue necesario crear este instrumento, la Declaración sobre el Asilo de 1967, para precisar el otorgamiento de este derecho y establecer la búsqueda de asilo como un derecho universal de personas y una responsabilidad en ejercicio de la soberanía de cada Estado (Artículo 1, párrafo 1 de la Declaración sobre Asilo Territorial). Así mismo, establecer las responsabilidades que le corresponden al Estado que concede el asilo conforme al examen de las causas que lo motivan. No obstante, según ACNUR, el derecho internacional no establece una definición del término asilo, lo que ha generado que éste se convierta en un término general que engloba toda la protección que un país brinda a los refugiados en su territorio. En este sentido, asilo significa una protección “básica”, es decir, que un perseguido no puede, por expulsión o devolución, ser puesto dentro de las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad sea amenazada, teniendo la posibilidad de permanecer en el país de acogida hasta que pueda encontrarse una solución efectiva fuera del país receptor<sup>169</sup>.

Las adhesiones de los Estados miembros frente a la Convención de 1951, el Protocolo de 1967 y la Declaración sobre Asilo Territorial de 1967, les obliga a asumir las responsabilidades del asilo. Según lo que establece el derecho internacional, cada tratado vigente es vinculante para las partes y debe aplicarse con las mejores intenciones bajo el principio *pacta sunt servanda*. Los Estados que han ratificado la Convención de 1951 tienen la obligación de proteger a los refugiados en su territorio de conformidad con sus disposiciones<sup>170</sup>. El Comité Ejecutivo de Naciones Unidas insta a los Estados y a los organismos como ACNUR, por un lado, a promover iniciativas regionales para la protección de los refugiados. Por otro lado, el Comité procura brindar soluciones duraderas para asegurar que las normas regionales que se implanten en materia de asilo sean correspondientes con las normas universales reconocidas, respondiendo así a las situaciones y circunstancias de cada región y a las necesidades de protección especial.

Entre las disposiciones que deben implementar los Estados parte, que han ratificado la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, se encuentran: primero, cooperar con ACNUR,

---

<sup>169</sup> *Ibidem*, pág. 23.

<sup>170</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *La situación de los refugiados en el mundo: Desplazamientos humanos en el nuevo milenio*, Madrid, Icaria editorial-Delegación en España del ACNUR, 2006, pág. 37.

dado que en el artículo 35 de la Convención de 1951 y el artículo II del Protocolo de 1967 impone a los Estados cooperar con este organismo internacional en el cumplimiento de sus funciones y, especialmente, apoyar en la vigilancia de la aplicación de las disposiciones de esos tratados. Segundo, informar sobre la legislación nacional, es decir, que los Estados que han ratificado la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 se comprometen a comunicar al secretario general de las Naciones Unidas el texto de las leyes y los reglamentos que promulguen en su ámbito nacional para garantizar la aplicación de la Convención y el Protocolo (art. 36 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y art. III del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados). Y, tercero, exención de la reciprocidad, es decir, que el otorgamiento de un derecho a un extranjero no debe estar sujeto a la concesión de un trato similar por parte del país de origen de esa persona para los nacionales del país de asilo, pues la reciprocidad no se aplica a los refugiados, precisamente, porque no gozan de la protección de su país de origen (art. 7 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados).

Al adherirse al Protocolo, los Estados admiten aplicar la mayoría de los artículos de la Convención sobre los Refugiados, específicamente los artículos 2 a 34, a todas las personas comprendidas en la definición de refugiado de la Convención. Los Estados optaron por adherirse tanto a la Convención como al Protocolo, pues así ratifican que ambos instrumentos son la base del régimen internacional para la protección de los refugiados.

Como se puede advertir, la creación del marco normativo internacional requiere de su traslado a la legislación nacional de los Estados para que su efectividad sea plena. Aunque estos instrumentos internacionales, creados entre 1950 y 1967, sirven como fuentes de un control convencional a las soberanías, se depende de éstas últimas para que su aplicación se mantenga fiel a los principios que emana la Comunidad Internacional. En este sentido, es determinante que los Estados aprueben leyes nacionales sobre los refugiados, basadas en las normas internacionales, para fortalecer la garantía del derecho de asilo. Esta aparente limitación puede ser también, en casos excepcionales, una oportunidad, siempre que las soberanías nacionales precisen procedimientos o amplían el ámbito de la protección en su propia legislación. En algunos Estados europeos, por ejemplo, se ha mejorado la eficacia de la protección al proporcionar soluciones legislativas a las fuertes y constantes crisis de refugiados. Lo anterior, supone que el integrar el derecho internacional en la legislación regional y nacional tienda a conceder mayor importancia a los ámbitos no previstos por la Convención de 1951, como los procedimientos para determinar la condición de refugiado. De esta forma, debemos precisar, que desde el ámbito estatal no solo han surgido resistencias al derecho universal del refugiado,

sino que han surgido respuestas que entran en diálogo con organismos internacionales como ACNUR y que, *a posteriori*, perfeccionan la normativa global de la protección internacional. En el siguiente capítulo veremos varios casos de este tipo de diálogo nacional-internacional en el ámbito de la UE.

### **3.3. La garantía de la Protección Internacional y del Derecho de Asilo en la Unión Europea**

A partir de la explicación sobre el surgimiento de los principales instrumentos jurídicos y organismos internacionales de la protección internacional, este apartado se centra en analizar el entramado normativo e institucional de este derecho en el ámbito regional de la UE.

Conforme al proceso de regionalización que inició con el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEDH) del Consejo de Europa en 1950, se han creado una serie de organismos y mecanismos que pretenden dotar a la tutela internacional de los Derechos Humanos con un mínimo carácter coercitivo, entre ellos, el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos del CEDH. El derecho de asilo se encuentra en el *corpus jurídico* de la UE<sup>171</sup>, dado que es garantizado por el artículo 18 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE:

Artículo 18.—Derecho de asilo: “Se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea”.

Así mismo, el artículo 19 de la misma Carta prohíbe las expulsiones colectivas y protege a los individuos de ser devueltos, expulsados o extraditados a otro país en el que corran un grave riesgo de pena de muerte, tortura u otros tratos inhumanos degradantes, lo que supone la

---

<sup>171</sup> El método intergubernamental en materia de asilo se incorporó al marco institucional de la Unión a partir de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht de 1993. El Consejo, como institución principal, debía asociar a la Comisión a su labor e informar al Parlamento sobre sus iniciativas de asilo. Para esta fecha, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) carecía de competencia en materia de asilo. No obstante, la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam de 1999 concedió a las instituciones de la Unión Europea nuevas competencias para elaborar legislación en materia de asilo; así mismo, el Tribunal de Justicia también pasó a ser competente para conocer de determinados asuntos. Parlamento Europeo, *La Política de Asilo. Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, Bruselas, Fichas temáticas sobre la Unión Europea del Parlamento Europeo, 2021.

garantía del principio de *non-refoulement* que estipulan los instrumentos jurídicos internacionales de la protección internacional.

En el ámbito de la UE las personas de terceros países que arriban alegando ser víctimas de persecución representan un reto singular. El objetivo de la UE es establecer una política común de asilo, protección subsidiaria y otros tipos de protección temporal para ofrecer un estatuto acorde a toda persona que arribe a Europa de un tercer país y necesite protección internacional en uno de los Estados miembros, respetando el principio de no devolución. Dicha política debe corresponder con las estipulaciones de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.

Acerca de los términos asilo y refugio, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE no los definen concretamente; no obstante, ambos instrumentos regionales hacen referencia de forma explícita a las estipulaciones de la Convención de Ginebra y su Protocolo.

Recordemos que la UE contó con cuatro instrumentos para su constitución institucional: el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el Tratado de la Unión Europea (TUE), el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Tratado Euratom) y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDF).

En el caso del TFUE, este es uno de los tratados<sup>172</sup> más antiguos que fundamentan jurídicamente la actual Unión Europea. Fue firmado en Roma en 1957 como Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, y desde entonces ha enfrentado diversas reformas y distintos nombres. Por ejemplo, hasta el año 1992 se conocía como el Tratado CEE; entre el año 1992 y 2009 se denominaba: Tratado constitutivo de la Comunidad Europea; y, finalmente, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa de 2009, hasta la actualidad, se conoce como Tratado de Funcionamiento de la UE<sup>173</sup>. El TFUE exige a la UE la adopción de acciones sobre asilo que sean acordes con lo estipulado en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de Refugiados. Entre esas exigencias se encuentran: un estatuto análogo de asilo válido en toda la UE, un estatuto uniforme de protección subsidiaria, procedimientos comunes para la concesión y retirada de estos estatutos, criterios y mecanismos para establecer cuál es el Estado

---

<sup>172</sup> Los tratados son acuerdos vinculantes entre los Estados miembros de la UE. Estos instrumentos establecen los objetivos de la comunidad política europea, las normas de aplicación a sus instituciones; orientan la forma en cómo se toman las decisiones y la coordinación entre sus países miembros y organismos supranacionales. Los tratados constituyen el punto de partida de la legislación de la UE. Comisión Europea, *Acuerdos fundacionales*, Bruselas, Dirección General de Comunicación, 2020.

<sup>173</sup> Comisión Europea, *Acuerdos fundacionales*, Bruselas, Dirección General de Comunicación, 2020.



miembro responsable de examinar las solicitudes y normas relacionadas con las condiciones de acogida y la cooperación con terceros países. Esta vinculación de la cuestión del asilo en el TFUE hizo que mejorara, de forma considerable, el control judicial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, impactando de forma positiva en el desarrollo de una jurisprudencia mejor elaborada en el ámbito de asilo de la UE<sup>174</sup>. Estos efectos a su vez son contribuciones importantes al marco normativo de la protección internacional.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea aportó la base jurídica de la UE en materia de asilo en dos frentes: por un lado, asimilando al apátrida con los nacionales de terceros países y obligando a la creación de sistema común de asilo, según lo estipula su artículo 67, apartado 2, el cual establece que la UE:

“2. Garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países. A efectos del presente título, los apátridas se asimilarán a los nacionales de terceros países”<sup>175</sup>.

Por otro lado, en los artículos 78 y 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), se amplía las opciones de protección con una figura adicional al reconocimiento del estatuto de refugiado: la protección subsidiaria y temporal. Además, llena el vacío procedimental que tenía la Convención de 1951:

“1. La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes.

2. A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a un sistema europeo común de asilo<sup>176</sup> que incluya:

a) Un estatuto uniforme de asilo para nacionales de terceros países, válido en toda la Unión.

---

<sup>174</sup> Parlamento Europeo, *La Política de Asilo. Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, Bruselas, Fichas temáticas sobre la Unión Europea del Parlamento Europeo, 2021.

<sup>175</sup> Diario Oficial de la Unión Europea, *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Bruselas, Diario Oficial n° C 326 de 26/10/2012 págs. 1-390.

<sup>176</sup> Desde el año 1999, la Unión Europea ha desplegado múltiples esfuerzos por mitigar las diferencias entre los sistemas de asilo de los Estados miembros. En este sentido, ha adoptado una serie de instrumentos legales para establecer un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) con el objetivo de armonizar la legislación, las condiciones de acogida y otros aspectos vinculados al sistema de protección internacional. Este proceso de unificación buscaría alcanzar la homogeneización de los sistemas de asilo y proporcionar un trato digno a las personas solicitantes de protección. Como también, el cumplimiento con los estándares internacionales y europeos en materia de derechos humanos y asilo, en relación con los expedientes de asilo.

b) Un estatuto uniforme de protección subsidiaria para los nacionales de terceros países que, sin obtener el asilo europeo, necesiten protección internacional.

c) Un sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas, en caso de afluencia masiva.

d) Procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria.

e) Criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo o de protección subsidiaria.

f) Normas relativas a las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo o de protección subsidiaria.

g) La asociación y la cooperación con terceros países para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria o temporal.

3. Si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo.

Artículo 80: Las políticas de la Unión mencionadas en el presente capítulo y su ejecución se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero. Cada vez que sea necesario, los actos de la Unión adoptados en virtud del presente capítulo contendrán medidas apropiadas para la aplicación de este principio<sup>177</sup>.

En la práctica, desde sus orígenes, las diferencias entre las legislaciones nacionales sobre asilo causaron tratamientos diferentes entre los que serán Estados miembros de la UE. Las respuestas distintas ante situaciones similares condujeron al Consejo Europeo de Estrasburgo, en diciembre de 1989, a definir una nueva meta: la armonización de las políticas nacionales de asilo<sup>178</sup>.

Lo alcanzado en el TFUE se complementa con el Tratado de la UE (Tratado de Maastricht), firmado el 7 de febrero de 1992 y con entrada en vigor el 1 de noviembre de 1993; teniendo en cuenta que su artículo 3.2 (antiguo artículo 2 TUE) establece que:

“La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia” (artículo 3.2 del Tratado de la Unión Europea).

---

<sup>177</sup> Diario Oficial de la Unión Europea, *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Bruselas, Diario Oficial n° C 326 de 26/10/2012 págs. 76-77.

<sup>178</sup> Defensor del Pueblo, *Estudio sobre el asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*, Madrid, Defensoría del Pueblo, 2016, pág. 18.

Los principios de la UE, en los cuales se basa la garantía del derecho de asilo (el artículo 2 del mismo tratado) plantean que:

“La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”.

El Tratado de la UE constituyó la comunidad política de la Unión Europea y, a través de él, los Estados miembros se atribuyeron competencias para alcanzar objetivos comunes. La entrada en vigor de este Tratado representó una de las primeras etapas del proceso de creación de la comunidad política, con el objetivo de crear relaciones más estrechas entre los pueblos de Europa. La UE se fundamenta en el presente Tratado y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, ambos tienen el mismo valor jurídico. Desde el Tratado de Roma de 1957<sup>179</sup> se han realizado una serie de modificaciones de los tratados europeos con el objetivo de ampliar las competencias de la UE en el ámbito de la migración. Por ejemplo, como anverso a la libre circulación de personas, como principal prioridad de la integración europea, se requería el establecimiento de medidas en el control de las fronteras exteriores, la migración y el asilo que no tenía contemplada Europa al no ser una unidad política propiamente dicha. Esta situación se ha logrado solventar al introducir la protección internacional como uno de los temas centrales en la construcción del denominado Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia del Tratado de la UE, en todas sus mutaciones desde 1993.

Ahora bien, como se ha explicado anteriormente, cualquier persona que huye de una persecución o de un riesgo de sufrir graves daños, en su país de procedencia, tiene el derecho a solicitar protección internacional en cualquier otro país. En el caso específico de la Unión Europea, la protección internacional abarca, por un lado, el derecho de asilo que cubre a los refugiados; por otro lado, la protección subsidiaria, la cual se concede a los extranjeros que no son refugiados, pero se encuentran en determinadas situaciones de riesgo y no pueden regresar a su país de origen. En el caso del derecho de asilo, reconocido como un derecho fundamental en la UE, se concede a las personas que cumplan con los criterios establecidos en la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Este

---

<sup>179</sup> El Tratado de Roma, firmado el 25 de marzo de 1957, se configura por dos tratados que dieron origen a la Unión Europea. El primero estableció la Comunidad Económica Europea (CEE) y el segundo estableció la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o Euratom).

instrumento internacional es de obligatorio cumplimiento para los Estados parte, entre los que se encuentran los Estados miembros de la UE<sup>180</sup>.

### **3.3.1. Protección Subsidiaria: ¿Una institución sin entidad propia?**

Como se describió en la sección anterior, a la adopción de las estipulaciones de los principales instrumentos jurídicos internacionales, la UE incorporó una serie de requisitos para garantizar el derecho de asilo en su *Corpus Jurídico*. Así mismo, creó la figura de Protección Subsidiaria, adicional a la de los refugiados. Este tipo de protección constituye un derecho para las personas de otros países que, sin reunir los requisitos para obtener el asilo o ser reconocidas como refugiadas, demuestran tener motivos fundados para creer que si regresan a su país de origen se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves por lo que no pueden acogerse de la protección del país de procedencia<sup>181</sup>.

La UE también cerró brechas procedimentales que la Convención de Ginebra mantenía abiertas, referidas a la forma de proteger a las personas apátridas. Según la normativa de la Unión Europea al apátrida, es decir quien carece de nacionalidad, que se encuentra fuera del país donde reside habitualmente y no puede regresar a él por temores fundados, se le debe otorgar la condición de refugiado o la protección subsidiaria, según lo decida el Estado receptor. Sería en el Programa de Estocolmo donde se equiparán ambos reconocimientos, refugio y protección subsidiaria, en cuanto a deberes y derechos del asilado. Este programa, adoptado en 2009, establece un estatuto uniforme tanto para los beneficiarios del estatuto de refugiado, como para los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria. A estos últimos les son de aplicación los mismos derechos y deberes que se recogen para los refugiados, salvo excepciones debidamente justificadas.

En suma, aunque la Convención de Ginebra de 1951 solo regula la concesión del estatuto de refugiado, el marco normativo de la UE introduce esta nueva figura denominada protección subsidiaria. Es decir, que cuando se hace referencia a la protección internacional en la UE, se habla de la figura del derecho de asilo (la cual otorga el estatuto de refugiado) y de la figura de la protección subsidiaria.

Según la Directiva 2004/83/ CE y la jurisprudencia del TJUE, se establece que:

---

<sup>180</sup> Parlamento Europeo, *La Política de Asilo. Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, Bruselas, Fichas temáticas sobre la Unión Europea del Parlamento Europeo, 2021.

<sup>181</sup> *Ibidem*.

“Estos dos regímenes distintos de protección, el estatuto de refugiado, por un lado, y el estatuto que confiere la protección subsidiaria por otro”, tienen ámbitos respectivos de protección que no deben equipararse, puesto que el TJUE considera que la protección subsidiaria “constituye un complemento de la protección de los refugiados consagrada por la Convención de Ginebra”<sup>182</sup>.

La protección subsidiaria se introduce en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa de 2009. En este sentido, en su Tercera Parte, sobre Políticas y Acciones Internas de la Unión, Título V: Espacio de libertad, seguridad y justicia, Capítulo 2: Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración, en su Artículo 78 (antiguos artículos 63, puntos 1 y 2, y 64, apartado 2, TCE) se introduce la protección subsidiaria, estableciendo que:

“1. La Unión desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes.

2. A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a un sistema europeo común de asilo que incluya:

- a) Un estatuto uniforme de asilo para nacionales de terceros países, válido en toda la Unión.
- b) Un estatuto uniforme de protección subsidiaria para los nacionales de terceros países que, sin obtener el asilo europeo, necesiten protección internacional.
- c) Un sistema común para la protección temporal de las personas desplazadas, en caso de afluencia masiva.
- d) Procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria.
- e) Criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud de asilo o de protección subsidiaria.
- f) Normas relativas a las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo o de protección subsidiaria.
- g) La asociación y la cooperación con terceros países para gestionar los flujos de personas que solicitan asilo o una protección subsidiaria o temporal”<sup>183</sup>.

---

<sup>182</sup> STJUE (Sala Cuarta) de 8 de mayo de 2014. Asunto C-604/12. H. N. y Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General.

<sup>183</sup> Diario Oficial de la Unión Europea, *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Bruselas, Diario Oficial n° C 326 de 26/10/2012 págs. 76-77.

La definición más clara de la protección subsidiaria la encontramos en las estipulaciones de la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011<sup>184</sup>, en su artículo 2 letras f) g) sobre las *Definiciones*. Allí se establece que:

“f) El derecho a la protección subsidiaria es el dispensado a las personas de un tercer país o un apátrida que no reúne los requisitos para ser refugiado, pero respecto del cual se den motivos fundados para creer que, si regresase a su país de origen o, en el caso de un apátrida, al país de su anterior residencia habitual, se enfrentaría a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves definidos en el artículo 15, y al que no se aplica el artículo 17, apartados 1 y 2, y que no puede o, a causa de dicho riesgo, no quiere acogerse a la protección de tal país.

Por su parte, g) El estatuto de protección subsidiaria es el reconocimiento por un Estado miembro de un nacional de un tercer país o de un apátrida como persona con derecho a protección subsidiaria<sup>185</sup>.

Es decir que, la protección subsidiaria, es complementaria y adicional a la protección para los refugiados consagrada en la Convención de Ginebra. Los criterios para que los solicitantes de protección internacional puedan optar por este tipo de protección, la subsidiaria, deben extraerse de las obligaciones internacionales impuestas por los instrumentos normativos sobre derechos humanos y las prácticas existentes en los Estados miembros.

La clasificación de los daños que hacen merecedora de la protección subsidiaria a una víctima se encuentra en el Capítulo V sobre los Requisitos para Obtener Protección Subsidiaria, artículo 15 Daños graves. Aquí se establece que para obtener la protección subsidiaria:

“Constituirán daños graves: a) la condena a la pena de muerte o su ejecución, o b) la tortura o las penas o tratos inhumanos o degradantes de un solicitante en su país de origen, o c) las amenazas graves e

---

<sup>184</sup> Por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición). Esta Directiva 2011/95/CE modificó a la Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida. La Directiva tiene como piedra angular la Convención de Ginebra y su objetivo es servir de guía a los Estados para la aplicación de dicha Convención, a la hora de interpretar las disposiciones de la Directiva conforme a su estructura y finalidad será necesario tomar en consideración lo recogido en la Convención de Ginebra. Respecto a la modificación de esta Directiva en 2011, su fin fue introducir cambios sustanciales en las normas mínimas y eliminar toda restricción de derechos a los beneficiarios de protección subsidiaria. La nueva Directiva de 2011 mejoró el acceso a la protección y la justicia, amplió el acceso a la protección social, el mercado de trabajo y la integración global; así mismo, la modificación de esta Directiva ayudó a limitar los movimientos secundarios de los solicitantes de protección internacional entre los Estados miembros, cuando dichos movimientos obedecen meramente a las diferencias de las normativas. Es decir, que amplió los derechos de los beneficiarios de la protección subsidiaria y, en general, de los beneficiarios de la protección internacional y los miembros de sus familias

<sup>185</sup> Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida.

individuales contra la vida o la integridad física de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno”<sup>186</sup>.

En resumen, el contenido de la protección internacional en la UE está integrado por el derecho de asilo y el derecho a la protección subsidiaria. Este segundo tipo de protección internacional se introduce, por primera vez, en el ordenamiento nacional de los Estados miembros de forma explícita mejorando significativamente el alcance y los criterios para brindar la protección<sup>187</sup>. A los beneficiarios de la protección subsidiaria se les conceden los mismos derechos y prestaciones que a los refugiados y están sujetos a las mismas condiciones según la Directiva 2011/95/CE<sup>188</sup> conocida como Directiva de Reconocimiento.

Aunque represente un avance en materia de protección, especialmente para aquellas personas que huyen de países en guerra o con una situación de violencia generalizada; se debe analizar que la protección subsidiaria, hasta ahora, aparece jurídicamente configurada como una institución carente de entidad propia y, por ende, desprovista de una regulación detallada de sus elementos constitutivos y sustanciales. En esta línea, debe notarse que la Ley regula a la protección subsidiaria siguiendo las mismas pautas utilizadas en el derecho de asilo, como en un efecto de reflejo. Ello es una consecuencia lógica de la voluntad de unificar en su práctica la totalidad de ambos regímenes de protección, teniendo en cuenta que, más allá de las diferencias que puedan existir entre las causas que justifican uno y otro, el propósito común de ambos es que las personas beneficiarias reciban una protección frente a los riesgos que corre su

---

<sup>186</sup> *Ibidem*.

<sup>187</sup> Boletín Oficial del Estado, *Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*, BOE núm. 263, de 31 de octubre de 2009 Referencia: BOE-A-2009-17242, Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2022.

<sup>188</sup> Mediante esta Directiva también se adoptan medidas especiales para abordar eficazmente las dificultades prácticas que encuentran los beneficiarios de protección internacional para la autenticación de sus diplomas y certificados académicos y profesionales y otras pruebas de cualificaciones oficiales expedidas en el extranjero, así como su incapacidad para sufragar los costes de los procedimientos de reconocimiento (Comisión de las Comunidades Europeas, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional y al contenido de la protección concedida (refundición) COM (2009) 551 final, 2009/0164 (COD)). Otra de las principales novedades que introduce es la inclusión de la definición de personas beneficiarias de protección internacional en la que quedan comprendidas las personas a las que se concede el estatuto de refugiadas y a las que se les concede el estatuto de protección subsidiaria. Ambos tipos de protección tienen los mismos derechos en el ámbito del acceso al empleo y a la asistencia sanitaria. Sin embargo, en otros aspectos, como los relativos a la asistencia social o a la duración de los permisos de residencia, establece limitaciones, dando un trato más desfavorable a las personas con el estatuto de protección subsidiaria. Otra novedad de la Directiva es que los motivos como la orientación sexual y el sexo de la persona, incluida la identidad de género, se tendrán en cuenta a efectos de determinar la pertenencia a un “determinado grupo social”. Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *La situación de las personas refugiadas en España. Informe 2012*, Madrid, Los libros de la catarata, 2012.

vida, integridad física o libertad, dado que esa seguridad no la pueden encontrar en sus países de origen<sup>189</sup>.

Uno de los efectos de la falta de entidad jurídica propia es que, en su implementación, la Directiva de Reconocimiento presente grandes discrepancias entre los Estados miembros; lo que afecta no sólo el objetivo de armonización sobre un Sistema Europeo Común de Asilo, sino también la garantía de los derechos fundamentales de las personas refugiadas con el acceso a la asistencia social, por ejemplo. En este sentido, resulta paradójico que la modificación de la Directiva de Reconocimiento, la cual contiene las estipulaciones sobre la protección subsidiaria, restrinja las garantías de quienes huyen de una persecución al no brindarles un mínimo de protección ni de disfrute de los derechos básicos en igualdad de condiciones en cualquier país de la UE, y que solo se limite a ser una emulación del derecho de asilo que brinda una “segunda oportunidad” a las personas que no encajan como beneficiarios del estatuto de refugiado según la Convención de 1951. La posibilidad de dotar, al menos en el nivel europeo, de un nivel de protección mayor que involucre, por ejemplo, medidas positivas de asistencia social como un mínimo común y obligado entre los Estados de la UE se esfuma, al restringir la protección subsidiaria a una simple emulación del derecho de asilo para quienes no resultan beneficiarios de este último.

En ese sentido, merece la pena advertir el limitado alcance de la protección internacional concedida mediante el derecho de asilo que la protección subsidiaria replica: el cual consiste, por un lado, en la no devolución ni expulsión de las personas que están en proceso de solicitud o se les haya reconocido el estatuto; y, por otro lado, en la adopción de las medidas contempladas por la normativa nacional de los Estados miembros de la UE y los convenios internacionales que hayan ratificado los Estados miembros. Al final de cuentas, el ámbito de la protección positiva queda en manos de la decisión soberana de los Estados miembros o lo que es igual, a discreción de la voluntad política de sus gobernantes. Es decir, la UE abrió la puerta de la reforma al derecho de protección internacional ampliándolo cuantitativamente con la invención de la protección subsidiaria, pero cerró esa puerta en el momento de afrontar transformaciones cualitativas, como la formulación de mínimos deberes compartidos por los Estados miembros para emprender medidas positivas, no solo negativas como el principio *non refoulement*, de protección internacional. Ese tipo de medidas quedan, como sucedería sin la UE, en manos de la voluntad soberana.

---

<sup>189</sup> Boletín Oficial del Estado, *Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*, BOE núm. 263, de 31 de octubre de 2009 Referencia: BOE-A-2009-17242, Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2022.



### **3.3.2. España: Residencia por Razones Humanitarias ante la resolución denegatoria del asilo**

España representa un caso particular, dado que realiza, a través de la praxis jurídica, una ampliación tanto cualitativa como cuantitativa al ámbito de la protección internacional al proponer una “tercera oportunidad” a los solicitantes de asilo cuyas causas de persecución no le permiten acceder al estatuto de refugiado, ni a la protección subsidiaria: *la* residencia por Razones Humanitarias. Por un lado, la residencia por razones humanitarias es regulada por la Ley de Extranjería; y, por otro lado, se encuentra contenida en la Ley de Asilo. Es decir que, está normalizada por dos leyes diferentes, primero en el ámbito del asilo y después en el de la extranjería. Estas personas obtienen un permiso de residencia temporal con el cual se les autoriza trabajar en igualdad de condiciones que los españoles<sup>190</sup>.

La Residencia por Razones Humanitarias en la Ley de Asilo configura la última alternativa a la que puede aplicar un solicitante de protección internacional, luego de que se le ha denegado el asilo y la protección subsidiaria. Es decir que, un solicitante de protección internacional, al que se le ha denegado el asilo por no cumplir con los criterios de este, podría obtener protección subsidiaria en el caso que en su país exista un conflicto bélico (Refugiado de Facto); o la residencia por razones humanitarias si la vida del solicitante estaría en peligro al regresar a su país por una emergencia sanitaria (por ejemplo, que requiere de asistencia sanitaria especializada, no accesible en el país de origen) o alimentaria. En el caso español, es la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) quien tiene la autoridad de otorgarla o denegarla.

Pese a la buena voluntad del constituyente, la Residencia por Razones Humanitarias, tal como se viene aplicando desde 2018, evidencia dos problemas jurídicos vinculados con la vulneración al derecho a “un igual trato ante la ley”. Por un lado, en el marco de la protección internacional, las personas reconocidas como refugiados y aquellos reconocidos por la protección subsidiaria, reciben un trato desigual en relación con las acciones positivas del Estado que benefician a los residentes por razones humanitarias, como los plazos para el goce de una autorización de trabajo y la libre circulación por la UE.

Cuando la Residencia por Razones Humanitarias es otorgada por la denegatoria de una solicitud de asilo, la protección recibida está cualitativamente mejor dotada que la que hubiese recibido si la persona goza del estatus de refugiado o de la protección subsidiaria, lo que configura un desigual trato jurídico entre las tres formas de protección. Por otro lado, de forma

---

<sup>190</sup> En este trabajo interesa la residencia temporal por razones humanitarias cuando se deniega el procedimiento de protección internacional.

paradójica, desde 2018 a las personas de nacionalidad venezolana se les otorga automáticamente la residencia por razones humanitarias, según la Ley de Asilo de España, una vez se les ha denegado la solicitud de protección internacional. Esto, sin que medien de forma decisiva las causales específicas de la persecución de la que ha sido víctima el demandante. Esto agrava el problema de desigualdad ante la ley que se mencionaba antes, dado que se antepone la pertenencia a una nacionalidad, en este caso la venezolana, a las causales de persecución política, de género, raza o religión que de forma individual representan una grave amenaza para el solicitante. En el curso de la investigación que precede a este capítulo, se han podido constatar algunos casos en los que no se observaba una necesidad de protección internacional, pero se instaba la aplicación del artículo 46.3 de la ley y se obtenía la consiguiente concesión de autorización de Residencia por Razones Humanitarias a nacionales de Venezuela. Al mismo tiempo que, las personas procedentes de países en conflicto como Palestina, Siria o Yemen encontraron graves dificultades: que van desde la tramitación de una visa de tránsito para acceder al territorio español, hasta la denegación del asilo y la protección subsidiaria con cifras que llegan al 96% de rechazo<sup>191</sup>.

En el Título V De los menores y otras personas vulnerables, Artículo 46.3 Régimen general de protección, encontramos que:

“Por razones humanitarias distintas de las señaladas en el estatuto de protección subsidiaria, se podrá autorizar la permanencia de la persona solicitante de protección internacional en España en los términos previstos por la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración”<sup>192</sup>.

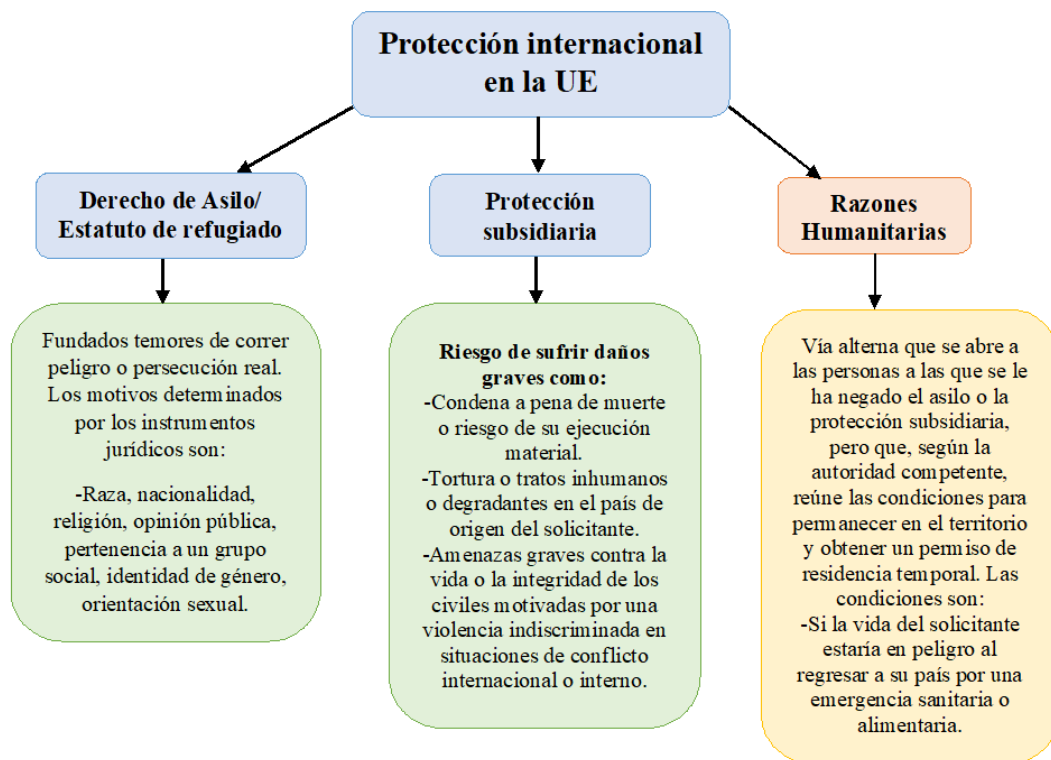
Como una síntesis, podemos observar en la siguiente imagen cómo a nivel regional de la UE se regula la protección internacional.

---

<sup>191</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Informe 2020: Las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, CEAR, 2020, pág. 33.

<sup>192</sup> Ley 12/2009, de 30 de octubre, *reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*, BOE núm. 263, de 31/10/2009.

**Imagen 7. La Protección Internacional en el ámbito de la UE**



**Fuente:** Elaboración propia.

Como podemos ver, la protección internacional en la UE abarca, por un lado, *el derecho de asilo* que cubre a los refugiados; por otro lado, la protección subsidiaria, la cual se concede a los extranjeros que no son refugiados, pero se encuentran en determinadas situaciones de riesgo y no pueden regresar a su país de origen; y la Residencia Temporal por Razones Humanitarias cuando se deniega el procedimiento de protección internacional.

### 3.4. En busca de la armonización del Sistema Europeo de Asilo 1990-2008

En el año 1990, los países de la entonces Comunidad Europea firmaron el Convenio de Dublín, referente a la determinación del Estado responsable de la evaluación de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de la comunidad europea. El Convenio de Dublín, por un lado, pretendía dar solución a los problemas planteados por la institución del asilo<sup>193</sup> en el marco de un espacio común europeo sin fronteras interiores, especialmente, dar respuesta al

<sup>193</sup> El asilo es una institución en virtud de la cual se protege a las personas cuya vida o libertad se encuentran amenazadas o en peligro, por actos de persecución o violencia derivados de acciones u omisiones de un Estado.

problema de los llamados “refugiados en órbita”; es decir, aquellos que eran trasladados de frontera a frontera porque los Estados se abstendían de hacerse cargo de su solicitud de protección internacional. Por otro lado, querían frenar un fenómeno emergente: el denominado “*asylum shopping*”. Es decir, la presentación, por parte de una misma persona, de varias solicitudes de asilo en diferentes Estados, de forma paralela o seguida, por motivos económicos o con el objetivo de mantenerse el mayor tiempo posible en Europa “denegación tras denegación”<sup>194</sup>.

En el año 1993, mediante el Tratado de Maastricht, se introdujo un método intergubernamental para afrontar estas problemáticas y establecer los requisitos para incluir el derecho de la protección internacional en el *corpus jurídico* del marco institucional de la UE. El Consejo Europeo, como agente principal, debía vincular a la Comisión a su labor e informar al Parlamento sobre sus decisiones sobre el derecho de asilo, pues para ese entonces el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) carecía de competencia en este ámbito<sup>195</sup>. El Tratado de la UE, conocido como el Tratado de Maastricht, puso en marcha la integración política europea y crea la Unión Europea. Esta se conformó por tres pilares: las Comunidades Europeas, la política exterior y de seguridad común (PESC) y la cooperación policial y judicial en materia penal (JAI). Así mismo, estableció el concepto de ciudadanía europea, reforzó las competencias del Parlamento Europeo e implementó la unión económica y monetaria de la nueva comunidad política: es decir que, la Comunidad Económica Europea, mediante este tratado se convirtió en la Comunidad Europea<sup>196</sup>.

Con el objetivo de corregir las deficiencias detectadas en la aplicación de la protección internacional, especialmente los “refugiados en órbita” y el “*asylum shopping*”, y avanzar del Convenio de Dublín hacia un régimen de protección de refugiados en el contexto europeo; la UE estableció como su objetivo en el tema, implementar una armonización progresiva entre las legislaciones nacionales de asilo de los Estados miembros. La UE reconoce con esta nueva meta, que el problema lo representan las diversas formas de asumir el derecho de asilo entre los Estados: algunos simplemente generan barreras o trasladan a otros la responsabilidad del asilo.

---

<sup>194</sup> Defensor del Pueblo, *Estudio sobre el asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*, Madrid, Defensoría del Pueblo, 2016, pág. 20.

<sup>195</sup> Parlamento Europeo, *La Política de Asilo. Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, Bruselas, Fichas temáticas sobre la Unión Europea del Parlamento Europeo, 2021.

<sup>196</sup> Los Estados miembros incluyeron una cláusula de revisión para realizar ampliaciones y modificaciones institucionales posteriormente. Es así como el Tratado de Ámsterdam de 1997, el Tratado de Niza 2001 y el Tratado de Lisboa 2007 lo han hecho. Oficina Europea de Apoyo al Asilo, *Informe de la EASO sobre el asilo 2021: informe anual sobre la situación del asilo en la Unión Europea: resumen ejecutivo*, Oficina de Publicaciones, 2021.

En este sentido, la UE ha avanzado hacia una política europea de asilo tendiente a formalizar reglamentos y esa tarea inicia con el Tratado de Ámsterdam<sup>197</sup> de 1997. De ese propósito, se han derivado un amplio conjunto de normas comunitarias que deben ser incorporadas al ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros mediante los cambios legislativos correspondientes<sup>198</sup> *in estricta*, en el caso de los reglamentos o con cierta autonomía para las directivas. Con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, en mayo de 1999, los ámbitos de la política de asilo, la libre circulación de personas, la inmigración y el control de las fronteras se ubicaron como los asuntos relevantes dentro de las responsabilidades comunitarias de la UE. La tarea en adelante consistió en dar forma a un lenguaje común por medio de reglamentos y directivas.

A partir del Tratado de Ámsterdam, la UE ha conseguido que, sobre las solicitudes de asilo, se establezcan y trasladen al derecho interno de los Estados numerosas normas, procesos y plazos comunes para su tratamiento. Los instrumentos esenciales donde la UE ha avanzado han sido los implementados para establecer los criterios comunes para decidir si una persona es reconocida como refugiada o si debe obtener otras opciones en el marco de la protección internacional en la UE. Asimismo, el Tratado de Ámsterdam otorgó a las instituciones de la UE nuevas competencias para elaborar una legislación en el ámbito del asilo, mediante un mecanismo institucional especial conocido como periodo transitorio de cinco años con un derecho compartido de iniciativa entre la Comisión Europea y los Estados miembros, y decisión por unanimidad del Consejo con previa consulta al Parlamento. Por su parte, el Tribunal de Justicia también obtuvo competencias para conocer asuntos específicos sobre esta materia<sup>199</sup>.

En el mismo año, específicamente octubre de 1999, se dio un nuevo hito cuando el Consejo Europeo de Tampere fijó la necesidad de crear un Sistema Europeo Común de Asilo, cuyo objetivo principal sería alcanzar un régimen unificado para determinar el Estado

---

<sup>197</sup> El Derecho Comunitario adquiere competencias para adoptar normas en materia de inmigración el 1 de mayo de 1999, es decir, cuando entra en vigor el Tratado de Ámsterdam. Es cierto que la asunción por la UE de ciertas competencias en materia de inmigración se inicia con anterioridad al Tratado de Ámsterdam, precisamente con el Tratado de la Unión Europea (1992); sin embargo, tras este tratado y hasta la vigencia del Tratado de Ámsterdam, las normas vinculantes se aprueban en la vía intergubernamental; es decir, no por el procedimiento de decisión propio del Derecho Comunitario. Además, se adoptan también actos cuyo carácter jurídico vinculante ha sido discutido y denominado como *soft law*. El Tratado de Ámsterdam es resultante, por el que se modifica el Tratado de la UE, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. Con su entrada en vigor, en mayo de 1999, se simplificó el procedimiento de codecisión y se amplió el campo de aplicación de este.

<sup>198</sup> Diario oficial de las Comunidades Europeas, *Resolución que contempla el dictamen del Parlamento Europeo sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental 13 de marzo de 1996 (Nº C 96/77)*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 1996.

<sup>199</sup> Parlamento Europeo, *La Política de Asilo. Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, Bruselas, Fichas temáticas sobre la Unión Europea del Parlamento Europeo, 2021. Defensor del Pueblo, *Estudio sobre el asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*, Madrid, Defensoría del Pueblo, 2016, pág. 36.

responsable de examinar una solicitud de protección, un estatuto uniforme de asilo, un procedimiento común para su concesión o retirada y un sistema común de protección temporal<sup>200</sup>. El Consejo de Tampere priorizó la consecución del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la UE establecido años atrás, en 1993, desde Tratado de la UE.

Con la adopción del Programa de Tampere<sup>201</sup>, el Consejo Europeo resolvió que la aplicación del Sistema Europeo Común de Asilo debía desarrollarse en dos etapas: por un lado, la adopción a corto plazo de normas mínimas comunes que debían lograr un procedimiento común entre la comunidad política; y, por otro lado, un Estatuto uniforme para las personas a las que se concede el asilo legítimo en toda la UE<sup>202</sup>. Lo anterior, se basó totalmente en las estipulaciones de la Convención de Ginebra de 1951 y en su Protocolo de 1967; afirmando de esta manera, el principio de no devolución y garantizando que ninguna persona puede ser repatriada a un país en el que sufra daños graves<sup>203</sup>.

La transposición de la legislación de la UE supone la completa admisión en el ordenamiento nacional de los Estados miembros de la denominada Primera Fase del Sistema Europeo Común de Asilo, tal como se recoge en las Conclusiones del Programa de Tampere de 1999 y se ratifica en el Programa de La Haya de 2004-2009. Pues este sistema abarca las bases para la constitución de un régimen completo de protección internacional que garantiza los derechos fundamentales, con base en la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967.

En el Programa de La Haya de 2004-2009, hay un avance adicional hacia la creación de un procedimiento común de asilo, y un estatuto uniforme para las solicitudes de asilo y la protección subsidiaria. En este sentido, el Programa requirió la aprobación, antes de finales de 2010, de los instrumentos y medidas de la Segunda fase del Sistema Europeo Común de Asilo. Esta exigencia puso en evidencia la pretensión de la UE por avanzar hacia la instauración de un

---

<sup>200</sup> *Ibidem*, pág. 40.

<sup>201</sup> El Consejo Europeo celebró una sesión especial en Tampere, los días 15 y 16 de octubre de 1999, sobre la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea, haciendo uso pleno de las posibilidades que brinda el Tratado de Ámsterdam. Mediante esta sesión, el Consejo Europeo lanzó un mensaje político contundente para confirmar la importancia de este objetivo de la UE, y acordó una serie de orientaciones y prioridades políticas para convertir estos objetivos en una realidad.

<sup>202</sup> Parlamento Europeo, *La Política de Asilo. Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, Bruselas, Fichas temáticas sobre la Unión Europea del Parlamento Europeo, 2021.

<sup>203</sup> Boletín Oficial del Estado, *Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*, BOE núm. 263, de 31 de octubre de 2009 Referencia: BOE-A-2009-17242, Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2022.

procedimiento único de asilo que incluyera garantías comunes y un estatuto uniforme para las personas a las que se les otorgara protección, y no solo en normas mínimas<sup>204</sup>.

La consecuencia de ambos programas (Tampere y de La Haya), entre el periodo 1999 y 2004, fue, por un lado, el desarrollo de la etapa inicial del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)<sup>205</sup>, lo cual permitió establecer los criterios y mecanismos para que los Estados miembros supieran cual Estado es el responsable del examen de las solicitudes de asilo (en sustitución del Convenio de Dublín de 1990, de carácter internacional e intergubernamental). Por otro lado, favoreció la implementación de la base de datos dactiloscópicos de asilo europea llamada Eurodac, la cual contiene y compara los datos de impresiones dactilares de los solicitantes de protección que llegan a Europa. Además de reglamentar la instauración de normas mínimas comunes que los Estados miembros tenían que respetar en materia de acogida de los solicitantes de asilo, en las que se establecen, por ejemplo: los requisitos para la protección internacional y la naturaleza de la protección otorgada, los procedimientos para la concesión o las causales específicas de retirada de la condición de refugiado. La figura de la protección temporal, en caso de afluencia masiva, fue abordada en otra normativa. La creación del SECA establecía como principio que, independientemente de dónde se tramite la solicitud de protección internacional, el solicitante debe contar con unos niveles de protección similares<sup>206</sup>.

Cabe aclarar que, en diciembre de 2000, se proclama la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (CDFUE) en Niza por el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea. Conforme a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en diciembre de 2009, la Carta pasó a ser un instrumento jurídicamente vinculante y ahora tiene la misma validez jurídica que los tratados de la UE. Esta Carta contiene una serie de derechos inspirados en los tratados internacionales de derechos humanos y en las constituciones de los Estados miembros. Como se mencionó, su artículo 18 alude, en el ámbito europeo, al derecho de asilo; así como el artículo 19, prohíbe el retorno de una persona a un Estado en el que corra

---

<sup>204</sup> Parlamento Europeo, *La Política de Asilo. Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, Bruselas, Fichas temáticas sobre la Unión Europea del Parlamento Europeo, 2021.

<sup>205</sup> Este intento por desarrollar una política común de asilo, protección subsidiaria y temporal se hace conforme al art. 67.2 y el art. 78 del TFUE, así como, al art. 18 y 19 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, garantizando el principio de no devolución; y ajustada a las estipulaciones del máximo instrumento internacional de protección de los refugiados: la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967.

<sup>206</sup> Parlamento Europeo, *La Política de Asilo. Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, Bruselas, Fichas temáticas sobre la Unión Europea del Parlamento Europeo, 2021.

un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura u otras penas o tratos inhumanos o degradantes (Principio de no devolución)<sup>207</sup>.

El objetivo de este nuevo sistema, SECA, apuntaba a la homogenización de la legislación para establecer estándares mínimos comunes e instaurar normas materiales de protección que unificaran las condiciones de acogida y de los procedimientos aplicables para brindar un trato digno a los solicitantes de protección internacional, por parte de los Estados miembros. Así mismo, la primera versión del SECA instaba a los Estados al cumplimiento de estándares internacionales y europeos en la tramitación de las resoluciones de los expedientes de asilo, conforme a un enfoque de derechos humanos y a la legislación de asilo y refugio<sup>208</sup>.

En el año 2008, conforme a la comunicación de la Comisión Europea, el Consejo Europeo decidió adoptar formalmente el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo,<sup>209</sup> e hizo énfasis en la urgencia de crear el procedimiento de asilo único y el estatuto único para refugiados y beneficiarios de protección subsidiaria a más tardar en el año 2012<sup>210</sup>. Lo anterior, se debió a que el Consejo Europeo señaló que persistían considerables disparidades entre distintos Estados miembros, en relación con la concesión de la protección internacional y sus figuras jurídicas. Por eso instó a que, en un plazo de cuatro años, los Estados adoptaran las nuevas iniciativas para completar el establecimiento del Sistema Europeo Común de Asilo previsto en el Programa de La Haya a fin de ofrecer un grado de protección superior.

### **3.4.1. La Oficina Europea de Apoyo al Asilo y el *Principio de Solidaridad***

El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo tuvo un efecto organizacional de gran impacto en la UE. A partir de él, se establecieron las condiciones para la creación de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO),<sup>211</sup> mediante el Reglamento 439/2010, inaugurándose en

---

<sup>207</sup> Diario oficial de la Comunidades Europeas, *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea C 202/389 (2016/C 202/02)*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016.

<sup>208</sup> Consejo Europeo, *Reforma del sistema de asilo de la UE*, Bruselas, Secretaría General del Consejo, 2022.

<sup>209</sup> Para junio 7 de 2008 la Comisión de la UE comunicó que el Consejo decidió adoptar formalmente el Pacto Europeo sobre Migración y Asilo; el cual se basó en cinco compromisos fundamentales que se traducirían en acciones concretas para continuar en el programa que sucederá en el año 2010 al programa de La Haya.

<sup>210</sup> Consejo de la Unión Europea, *Pacto europeo sobre inmigración y asilo*, Bruselas, Consejo Europeo, 2008.

<sup>211</sup> La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) se creó en el año 2010 con el objetivo de fortalecer la cooperación entre Estados miembros en materia de asilo, brinda apoyo a los Estados miembros cuyos sistemas de asilo y recepción estén sujetos a presiones especiales y mejorar la aplicación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA). La EASO fue creada por el Reglamento (UE) no 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo (DO L 132 de 29.5.2010, pág. 11) y asumió sus responsabilidades el 1 de febrero de 2011. No obstante, el papel y función de la EASO deben fortalecerse aún más para no solo apoyar la cooperación práctica entre los Estados miembros, sino también para reforzar y contribuir a garantizar el funcionamiento eficiente de los sistemas de asilo y acogida de los Estados miembros. Así mismo, la EASO coopera con la Red Europea de Migración, la cual fue establecida por la Decisión



junio de 2011. El objetivo de este organismo consistía en potenciar la colaboración en materia de asilo entre los Estados miembros en el marco de la creación del SECA. La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) asumió cinco funciones principales: primero, apoyar la cooperación entre los Estados miembros en el ámbito de asilo para facilitar el intercambio de información sobre los países de origen, proveer apoyo con traducciones e intérpretes formando a los funcionarios de las instituciones de asilo y ayudándoles en la reubicación de refugiados. Segundo, brindar ayuda a los Estados miembros que reciben numerosas solicitudes de asilo, incluyendo la creación de un sistema de alerta temprana. Tercero, la conformación de equipos de expertos que realizan las evaluaciones iniciales de las solicitudes de asilo. Y, cuarto, contribuir a la implementación del SECA conforme a la recopilación y el intercambio de información sobre mejores prácticas, la formulación de un informe anual sobre la situación del asilo en la UE y la supervisión de la aplicación de la legislación europea en esta materia<sup>212</sup>. Esta oficina haría las veces de coordinadora ejecutiva de los principios del Programa de La Haya, aplazados hasta 2012. Entre los aspectos que compone el Sistema Europeo Común de Asilo, impulsado desde finales de la primera década del siglo XXI, se encuentran: un estatuto uniforme de asilo basado en la Convención de Ginebra de 1951 y en su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto del Refugiado, un estatuto uniforme de protección subsidiaria, un sistema común de protección temporal, procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto uniforme de asilo o de protección subsidiaria, criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar una solicitud, normas relativas a las condiciones de acogida, asociación y cooperación con terceros países<sup>213</sup>.

Antes de discutir si el objetivo de construcción de un régimen común se cumplió en la UE, debemos centrarnos en 2009 y volver unos pasos en esta línea cronológica sobre los instrumentos regionales de la protección internacional en la UE y el derecho de asilo, para analizar la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Este acuerdo supuso la transformación de las medidas tomadas, hasta ese momento, en el ámbito del derecho de asilo, dado que se transitó de unas normas mínimas a la creación de todo un sistema común que incluía estatutos y procedimientos uniformes. Este Tratado transformó en política común aquellas medidas en materia de asilo que, desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, se habían adoptado

---

2008/381/CE del Consejo, de 14 de mayo de 2008, por la que se crea una Red Europea de Migración (DO L 131 de 21.5.2008, pág. 7).

<sup>212</sup> Defensor del Pueblo, *Estudio sobre el asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*, Madrid, Defensoría del Pueblo, 2016, pág. 11.

<sup>213</sup> Parlamento Europeo, *La Política de Asilo. Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, Bruselas, Fichas temáticas sobre la Unión Europea del Parlamento Europeo, 2021.

de manera progresiva por las instituciones europeas, pero de forma dispar entre los Estados miembros. Es decir que, buscó asegurar un nivel lo más homogéneo posible del derecho de asilo en todos los Estados miembros, el cual minimizara, especialmente, las diferencias a la hora de valorar y definir las solicitudes de asilo y refugio como admisibles o inadmisibles y las resoluciones favorables o desfavorables de protección a los extranjeros que arriban en Europa.

Conforme a la adopción del Tratado de Lisboa, el artículo 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea fue reformado para incluir el principio de solidaridad en el reparto de las responsabilidades de los Estados miembros frente a los refugiados de terceros países:

“Las políticas de la Unión mencionadas en el presente capítulo y su ejecución se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el aspecto financiero”<sup>214</sup>.

Este artículo estipula el principio de solidaridad en el ámbito de los controles de fronteras, asilo e inmigración. Además, establece el reparto equitativo de las responsabilidades entre los Estados miembros, entre ellas, las cargas financieras. Otro de los cambios relevantes que supuso el Tratado de Lisboa, fue en el proceso de toma de decisiones en cuestiones de asilo y el establecimiento de la codecisión como un procedimiento habitual. Adicionalmente, se han realizado profundas mejoras en el control judicial del TJUE. En este sentido, podrán presentar una cuestión prejudicial todos los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro y no solo, como ocurría anteriormente, los órganos jurisdiccionales nacionales cuyas decisiones no puedan ser objeto de un recurso judicial de Derecho interno. Lo anterior, ha permitido el desarrollo de una jurisprudencia más robusta del TJUE en materia de asilo<sup>215</sup>. Asimismo, el Tratado de Lisboa reconoce oficialmente el papel relevante que tiene el Consejo Europeo en el momento de establecer las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia (artículo 68 del TFUE).

Aunque el Tratado de Lisboa de 2007 cambia la estructura de la UE, mediante el art. 78.2 del TFUE, se continúa con los mismos compromisos del Programa de Tampere; los cuales asientan la implementación del SECA. Este Sistema Europeo Común de Asilo se implementa en 2010 y se enfoca en alcanzar un nivel de protección más elevado, armonizar la protección

---

<sup>214</sup> Diario Oficial de la Unión Europea, *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Bruselas, Diario Oficial n° C 326 de 26/10/2012, pág. 78.

<sup>215</sup> Parlamento Europeo, *La Política de Asilo. Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, Bruselas, Fichas temáticas sobre la Unión Europea del Parlamento Europeo, 2021.

internacional en toda la UE y garantizar una mayor solidaridad entre sus Estados miembros, especialmente en materia de reparto de los inmigrantes que solicitan protección en Europa. Esos principios se ven recogidos en el año 2013 al refundir la legislación y tratar de mejorar los marcos normativos y las prácticas institucionales<sup>216</sup>.

Para finales de 2009, el Consejo Europeo adoptó el Programa de Estocolmo para el periodo 2010-2014. Mediante este Programa, el Consejo Europeo reiteró su compromiso para establecer, como muy tarde, en el año 2012 un espacio común de protección y solidaridad basado en un procedimiento unificado de asilo y un estatuto uniforme, de conformidad con el artículo 78 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), para las personas a las que se les conceda protección internacional. En la misma línea, el Programa de Estocolmo destacó el fortalecimiento de las metas de la UE con base en los principios de libertad, seguridad y justicia (fundamentales de la comunidad política europea) dando prioridad a los ámbitos de la migración y el asilo. Además, reafirmó el objetivo de “establecer un espacio común de protección y solidaridad que se base en un procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme para las personas a las que se concede protección internacional”<sup>217</sup>; y la urgencia de promover una fuerte solidaridad entre los Estados miembros sometidos a exigencias específicas y el importante papel de la nueva Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO). Según Concepción Villalobos<sup>218</sup>, esta iniciativa surgió a partir de los objetivos y resultados de sesiones especiales predecesoras del Consejo Europeo como el de Tampere (1999-2004) y el de la Haya (2004-2009)<sup>219</sup>. No obstante, este objetivo aún no se ha cumplido, pues los esfuerzos por eliminar las divergencias entre los sistemas de asilo nacionales de los Estados miembros no han obtenido resultados positivos, aunque se mantenga siempre en la agenda de la comunidad de la UE desde hace décadas.

Aunque en los años 2008 y 2009 la Comisión presentó una serie de propuestas relacionadas a la Segunda fase del Sistema Europeo Común de Asilo, los avances en las negociaciones se dilataron. Esto generó que la segunda fase del SECA se produjera, realmente,

---

<sup>216</sup> European Asylum Support Office, *Análisis judicial Introducción al sistema europeo común de asilo para órganos jurisdiccionales*, Malta, European Asylum Support Office 2018, pág. 42.

<sup>217</sup> Parlamento Europeo, *La Política de Asilo. Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, Bruselas, Fichas temáticas sobre la Unión Europea del Parlamento Europeo, 2021.

<sup>218</sup> Villalobos, Concepción, “Crisis de los refugiados y el Derecho de Asilo en la Unión Europea”, In *Anales de derecho*, No. 1, Murcia, 2017, pág. 9.

<sup>219</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2005, “Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia”. (COM (2005) 184 final-Diario Oficial C 236 de 24.9.2005). Según la Comisión Europea, el Programa Plurianual de La Haya, que se convirtió en el Consejo Europeo del 4 y 5 de noviembre de 2004, recoge las 10 prioridades de la Unión destinadas a reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia durante los próximos cinco años.

a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa desde 2009, lo que cambió su objetivo de unas normas mínimas a un procedimiento común de asilo uniforme. El marco normativo del sistema de asilo de la UE establece unas normas mínimas relativas a la garantía de este derecho fundamental. El sentido de estas normas es que los Estados miembros tengan la capacidad de introducir o mantener disposiciones favorables para las personas de terceros países o apátridas que les soliciten protección internacional; siempre y cuando, estas normas mínimas correspondan con lo dispuesto en las Directivas comunitarias que se traspongan con la ley nacional de cada Estado miembro. En el ámbito nacional de los Estados, la ley nacional debía entonces introducir un conjunto de disposiciones, dentro del marco que comporta la normativa europea, que respondieran a su voluntad de servir de herramienta efectiva para garantizar la protección internacional de las personas a quienes le aplica la condición de refugiado. Además de reforzar, en las legislaciones nacionales, las instituciones de protección internacional: el derecho de asilo, la protección subsidiaria, conforme a procesos y decisiones transparentes.<sup>220</sup>

### **3.4.2. El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)**

El entramado normativo del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) se compone de varios actos legislativos<sup>221</sup> que contienen todos los aspectos del procedimiento de asilo. Entre ellos se encuentran: por un lado, la *Directiva sobre el Reconocimiento*, es decir, quien puede beneficiarse del estatuto de refugiado y de protección subsidiaria, lo cual otorga una serie de derechos a las personas beneficiarias como, por ejemplo, permiso de residencia, documentación de viaje, permiso de trabajo, acceso a educación, protección social y asistencia sanitaria. Por otro lado, la *Directiva sobre las Condiciones de Acogida*, la cual establece unos mínimos comunes respecto a las condiciones de vida de los solicitantes de asilo en los sistemas de acogida de cada Estado miembro, garantizando que tengan acceso a alojamiento, alimentación, atención sanitaria y empleo. Además, hace parte del SECA el *Reglamento de Dublín*, el cual

---

<sup>220</sup> Boletín Oficial del Estado, *Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*, BOE núm. 263, de 31 de octubre de 2009 Referencia: BOE-A-2009-17242, Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2022.

<sup>221</sup> Debemos aclarar que para el cumplimiento de los objetivos del Consejo y la Comisión Europea, se adoptan una serie de reglamentos y directivas. Los Reglamentos, Directivas y Decisiones, son vinculantes. Respecto al carácter distintivo de las directivas y reglamentos europeos, podemos decir que: los *Reglamentos* son de alcance general, es decir que, son obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en cada Estado miembro, por lo que cualquier particular puede exigir su cumplimiento en los tribunales nacionales. Este acto legislativo, al igual que la ley, establece normas e impone obligaciones. Por su parte, *las Directivas*, son normas que vinculan a todo Estado miembro destinatario, en cuanto al resultado que debe alcanzar; dando a las instancias nacionales la facultad de escoger la forma y los medios. Es decir que, cada Estado miembro tiene que cumplir sus objetivos, pero tiene libertad para elaborar su legislación interna. Se puede decir que, ningún Estado miembro puede eludir el cumplimiento de las Directivas, pero, a diferencia de los Reglamentos, no son obligatorias en todos sus elementos.

establece cual es el Estado miembro que debe responsabilizarse en la revisión de una solicitud de asilo y las acciones que se deben emprender cuando el solicitante se encuentre en un país diferente. Finalmente, tenemos la *Directiva sobre los Procedimientos Comunes de Asilo*, la cual determina una serie de normas comunes para que el conjunto de procedimientos de asilo sea justo y efectivo. De acuerdo con esta normativa que abarca el SECA, se deben distinguir, por un lado, sus instrumentos normativos de cooperación y coordinación, entre ellos, el Reglamento de Dublín y el Reglamento de Eurodac, más adelante explicaremos su estrecha relación. Por otro lado, sus instrumentos normativos de armonización material y sus Directivas más relevantes, entre las que se encuentran la referida a la acogida y la orientada al procedimiento.

Las diferencias entre los Estados miembros, en función del procedimiento de solicitud de asilo y acogida, genera que los solicitantes reciban un tratamiento desigual según el país de la UE donde presente su solicitud<sup>222</sup>. Según European Council on Refugees and Exiles<sup>223</sup>, a pesar de que en el año 2013 se aprobó un conjunto de normas que configuraron un importante avance para la SECA, la legislación comunitaria sobre la protección internacional continuó sin ser aplicada, de forma armónica, entre los Estados de la UE; pues no todos los Estados de la Unión Europea tienen la obligación de incorporar las disposiciones de las directivas mencionadas en su legislación nacional. Una vez hecha esa aclaración, se procederá a explicar detalladamente cada uno de los reglamentos y directivas que componen el SECA de la UE. Empezaremos con la *Directiva de Reconocimiento de 2011*<sup>224</sup>.

#### **3.4.2.1. Directiva de reconocimiento**

Esta Directiva tiene dos objetivos fundamentales: primero, asegurar que los Estados miembros apliquen los criterios comunes para la identificación de personas que necesitan protección internacional; y, segundo, asegurarles a estas personas unas condiciones mínimas de prestaciones sociales: asistencia sanitaria, vivienda, educación y trabajo. Esta directiva

---

<sup>222</sup> Respecto a este punto, en el Capítulo IV “Análisis comparativo sobre los sistemas de asilo y acogida para solicitantes de protección internacional en Alemania, Francia, España” se detallan, de forma más precisa, las diferencias entre sus sistemas.

<sup>223</sup> European Council on Refugees and Exiles, *El Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración: dando con una mano lo que se quita con la otra*, Murcia, Traducción de Fundación Cepaim, 2021.

<sup>224</sup> Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición). Esta directiva resulta de la modificación de las normas mínimas comunes que se establecían en la anterior Directiva 2004/83/CE, del Consejo de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida.

configura un avance en el marco del derecho de asilo de la UE, por un lado, porque introduce una definición de personas beneficiarias de protección internacional en la que se encuentran las personas a la que se les otorga el Estatuto de refugiado y el Estatuto de protección subsidiaria. En otras palabras, esta Directiva define quiénes son para la UE las personas refugiadas y quiénes son las que requieren de una protección menor debido a que se entiende que, en sus países de origen o de procedencia, correrían riesgos, aunque no tan graves como para concederles el estatuto de refugiados. Por otro lado, porque especifica algunos aspectos que la Convención de 1951 no contiene; por ejemplo, define los actos de persecución y otras cuestiones de tipificación del daño:

Artículo 9. Actos de persecución 1. Para ser considerados actos de persecución en el sentido del artículo 1, sección A, de la Convención de Ginebra, los actos deberán: a) ser suficientemente graves por su naturaleza o carácter reiterado como para constituir una violación grave de los derechos humanos fundamentales, o bien b) ser una acumulación de varias medidas, incluidas las violaciones de los derechos humanos, que sea lo suficientemente grave como para afectar a una persona de manera similar (Capítulo III Requisitos Para Ser Refugiado, Artículo 9 Actos de persecución).

La UE insta a que la *protección subsidiaria* se conceda a las personas que:

“Tengan miedos/motivos fundados para creer que, si regresaran a su país de origen, se enfrentarían a un riesgo real de sufrir alguno de los siguientes daños graves: la condena a la pena de muerte o su ejecución; la tortura o las penas o tratos inhumanos o degradantes, o, en fin, las amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil motivadas por una violencia indiscriminada en situaciones de conflicto armado internacional o interno” (Capítulo v, requisitos para obtener protección subsidiaria, Artículo 15 Tumbas daños).

Podemos decir que, la *Directiva de reconocimiento* (Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004) es uno de los pilares básicos en los que se asienta la primera fase del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), por el que abogaba el Consejo Europeo en sus Conclusiones de Tampere de 1999. La Directiva se aplica a todos los Estados miembros con excepción de Dinamarca. Esta Directiva de 2004 fue modificada por la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida. Esta modificación y refundición se realizó teniendo en cuenta la

necesidad de introducir una serie de cambios sustantivos a la de 2004/83/CE del Consejo; por un lado, para alcanzar un mayor grado de aproximación de las normas sobre el reconocimiento y el contenido de la protección internacional a partir de requisitos más exigentes. Y, por otro lado, para asegurar que los Estados miembros apliquen criterios comunes para la identificación de personas auténticamente necesitadas de protección internacional y asegurar que un nivel mínimo de prestaciones esté disponible para dichas personas en todos los Estados miembros<sup>225</sup>.

#### **3.4.2.2. Directiva de procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la Protección Internacional**

En esta directiva de 26 de junio de 2013<sup>226</sup> se encuentran algunos cambios importantes, entre ellos: instaurar procedimientos más eficientes y rápidos en la tramitación de los expedientes de asilo. Según este instrumento jurídico, el procedimiento de asilo debe durar seis meses y no puede pasar de este tiempo, sin embargo, en casos excepcionales puede ampliarse hasta 21 meses. Además, implanta reglas sobre el acceso al procedimiento con exigencias adicionales para las operaciones en las fronteras exteriores de la UE y en los centros de internamiento. Entre las exigencias sobre el internamiento de extranjeros se encuentran, por un lado, el acortar los plazos en días que eliminan *de facto* las garantías procesales, pues la directiva reconoce que esto vulnera el derecho de asilo. Por otro lado, se incluyen determinadas garantías procesales que se deben aplicar a solicitantes menores de edad, personas del colectivo LGTBIQ+ u otros grupos vulnerables. Como también, se instan nuevas reglas sobre las solicitudes de asilo que son retiradas o que carecen de nuevos elementos<sup>227</sup>.

De acuerdo con lo anterior, se analiza que la interpretación de los Estados, en relación con la concesión de protección internacional, se fundamenta en que las personas dignas de recibirla son aquellas susceptibles de asilo, es decir, aquellas que cumplen con la definición y criterios que establecen los instrumentos internacionales y regionales sobre el Estatuto de Refugiados. En el caso de las demás personas que se consideren inmigrantes económicos no son merecedoras de dicho reconocimiento. Es decir, que aquellas personas que sean migrantes

---

<sup>225</sup> Parlamento Europeo, *La Política de Asilo. Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, Bruselas, Fichas temáticas sobre la Unión Europea del Parlamento Europeo, 2021.

<sup>226</sup> Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición). Aplicable desde el 21 de julio de 2015. Su Directiva antecesora es la Directiva 2005/85/CE, del Consejo, de 1 de diciembre, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado.

<sup>227</sup> Villalobos, Concepción, “Crisis de los refugiados y el Derecho de Asilo en la Unión Europea”, In *Anales de derecho*, No. 1, Murcia, 2017, pág. 10.

por razones que no están estipuladas por los instrumentos jurídicos de protección internacional, incluso, corriendo graves riesgos en su país de origen no pueden acceder a este derecho.

### **3.4.2.3. Normas Mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas**

Otra directiva determinante, dentro de los instrumentos de protección internacional de la UE, es la Directiva 2001/55/CE del Consejo de 20 de julio de 2001 Relativa a las Normas Mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas<sup>228</sup>. Esta Directiva tiene como objetivo atender a las personas que han huido de sus países de origen o que han sido evacuadas por conflictos armados o violencia permanente y que están en peligro grave de violación sistemática de los derechos humanos y no pueda regresar de forma segura<sup>229</sup>. Así mismo, es declarada por el Consejo de la UE mediante la propuesta de la Comisión de la UE, a partir de una decisión que constate una afluencia masiva de desplazados hacia el territorio de la UE y se decida a quiénes se les concederá dicha protección internacional. Esta directiva está diseñada para enfrentar una situación de forma temporal y no limita a las personas de acceder a otros sistemas de protección.

En el año 2013, se instauraron nuevas normas para garantizar que el solicitante de asilo era tratado de igual forma con independencia del país de la Unión Europea en el que presentara su solicitud. En este sentido, el 29 de junio de 2013 se integraron los textos refundidos de la Directiva sobre Condiciones de Acogida, Directiva de Procedimiento, Reglamento de Dublín (aplicable a las solicitudes de asilo que se hayan presentado desde el 1 de enero de 2014) y el Reglamento Eurodac (el cual entró en vigor el 19 de julio de 2013). Las directivas relativas a las condiciones de acogida y de procedimiento deben ser traspuestas por los Estados miembros donde son de aplicación. Sobre los dos reglamentos mencionados hasta ahora, la *Directiva de Procedimiento* y la *Directiva Relativa a las Normas Mínimas para la concesión de protección*

---

<sup>228</sup> Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, Relativa a las Normas Mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.

<sup>229</sup> Paradójicamente, esta directiva no se ha activado en España, incluso, aunque se solicitó su aplicación dado el éxodo de refugiados por la guerra en Irak. En el caso del Gobierno español, aunque este apoyó la intervención de Estados Unidos a Irak, nunca activo dicha directiva, aunque se pidió su aplicación por el masivo desplazamiento de personas huyen de esta guerra. Lo mismo sucedió en Siria, cuando huyeron miles de personas en busca de protección internacional a partir de la guerra que se generó en este país. En relación con la represión y las sublevaciones árabes que surgieron en el Norte de África: Túnez, Libia, Argelia, tampoco se aplicó esta directiva para dar protección a los refugiados que huían (Según ACNUR, más de un millón de personas escaparon a Libia, Túnez y Egipto; sin embargo, solo 58.000 llegaron a Europa y de estos solo a 21.000 pudieron solicitar asilo en la UE). El resto de las personas que huyeron de estas situaciones de violencia y guerra se asentaron en la isla Lampedusa en Italia. Según ACNUR, nunca recibieron protección internacional y otras murieron en el camino.



*temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas*, son aplicables en los Estado a los que vinculan sin necesidad de una trasposición normativa<sup>230</sup>.

#### **3.4.2.4. Directiva sobre Condiciones de Acogida**

Esta Directiva, también de junio de 2013<sup>231</sup>, tiene como objetivo establecer normas de acogida en los sistemas de los Estados miembros de la UE para los solicitantes de protección internacional. En su artículo 2, plantea algunas definiciones concretas sobre los principales términos de la protección internacional, las cuales daban lugar, antes de su entrada en vigor, a múltiples ambigüedades e interpretaciones diversas de Estado a Estado. Entre las definiciones más importantes que establece, se encuentran: solicitud de protección internacional, solicitante, miembros de la familia, menor, menor no acompañado, condiciones de acogida, internamiento, centro de acogida, representante, solicitante con necesidades de acogida particulares (Capítulo I, Objeto, Definiciones y Ámbito de Aplicación, artículo 2). La directiva explica las condiciones materiales de acogida en el que se incluye alojamiento, alimentación y vestimenta, proporcionados mediante la asignación financiera o de vales, y una asignación para gastos diarios. De manera resumida, esta directiva establece una serie de estipulaciones que entran, por primera vez, en el terreno de la acogida, entre ellas destacamos el espíritu garantista de cuatro puntos:

- A. Las personas solicitantes de asilo deben tener acceso a un permiso de trabajo después de un periodo de 9 meses desde que presentó su solicitud.
- B. La inclusión de una lista delimitada de argumentos por los que se pueden llevar a los solicitantes de asilo a internamiento.
- C. Regula el recurso contra la orden de internamiento.
- D. Plantea la obligación de realizar una evaluación individual para identificar las necesidades específicas de acogida de las personas en condición de vulnerabilidad, entre ellas la garantía de acceder a la asistencia psicológica. Entre otras disposiciones.

---

<sup>230</sup> Parlamento Europeo, *La Política de Asilo. Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, Bruselas, Fichas temáticas sobre la Unión Europea del Parlamento Europeo, 2021.

<sup>231</sup> La Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

### 3.4.2.5. Reglamento de Dublín<sup>232</sup>

Su antecedente es el Convenio de Dublín, de 15 de junio de 1990, referente a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas. Para el año 2003, mediante Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, (Dublín II<sup>233</sup>), se reforzó la protección de los solicitantes de asilo durante la etapa de determinación del Estado responsable de la evaluación de la solicitud. En la misma línea, este Reglamento de Dublín II de 2003 estableció las reglas que indicaban las relaciones de cooperación entre los Estados europeos. El objetivo prioritario de este Reglamento era establecer que la responsabilidad de examinar una solicitud corresponda al Estado miembro que haya desempeñado el papel más preponderante en la entrada o residencia del solicitante en la UE. Esto, lógicamente, implicaba directamente a los países mediterráneos y fronterizos de la UE. Esta disparidad, que podemos llamar geográfica, interrumpió la experiencia positiva y la legitimidad del reglamento de 2003 (Dublín II) y sustentó la necesidad de reformar algunas disposiciones en este ámbito, lo que se promovió en el Nuevo Reglamento de Dublín de 2013 (Dublín III)<sup>234</sup>. Este reglamento, vigente a la fecha, incluye una serie de procedimientos y mecanismos de protección internacional que aumentan la eficacia del sistema mediante un mecanismo de alerta temprana, preparación y gestión de las crisis migratorias para evitar deficiencias que se originan en los sistemas nacionales de asilo, por causas disfuncionales.

Dublín III insta que el solicitante de asilo pueda presentar recursos para impedir o suspender su traslado hasta que se resuelvan sus alegaciones. En este sentido, el nuevo reglamento amplía los instrumentos de control, pues son los tribunales quienes, finalmente, supervisan el funcionamiento del sistema Dublín para garantizar que ninguna persona sea devuelta a un Estado que no brinde las condiciones de acogida e integración adecuadas. Eso es un acierto, pues Estado que examine la solicitud de forma inadecuada o vulnere el principio de no devolución se encuentra, al menos, bajo el control constitucional y convencional.

---

<sup>232</sup> A mediados de 2013 se preparó un nuevo Reglamento de Ejecución del Reglamento de Dublín, el cual tuvo la aprobación del Comité Dublín III, por lo que fue adoptado por la Comisión el 30 de enero de 2014, entrando en vigor el 9 de febrero de 2014.

<sup>233</sup> Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, (Dublín II) por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país.

<sup>234</sup> Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (refundición). Aplicable desde el 1 de enero de 2014.

A nivel general, el nuevo Reglamento de Dublín (III) brinda claridad jurídica sobre los procedimientos entre los Estados miembros, instaurando plazos exhaustivos y definidos. Este Reglamento instaure garantías adicionales para las personas procesadas bajo este, entre ellas: entrevista personal, la garantía de la unidad familiar y otras especiales dirigidas a los menores de edad bajo un enfoque de protección prioritaria. Conforme a este reglamento, el procedimiento de Dublín no puede sobrepasar el plazo de once meses si el resultado es el de amparar a una persona (toma de cargo<sup>235</sup>); en caso de que el resultado sea devolverla a su lugar de procedencia, la decisión no puede extenderse a los nueve meses (readmisión), exceptuando los casos de huida o de encarcelamiento del solicitante.

#### **3.4.2.6. Reglamento de Eurodac<sup>236</sup>**

Este instrumento regula la base de datos de impresiones dactilares de los solicitantes de asilo y nacionales de terceros países para identificarlos y realizar comparaciones entre los países de la UE. Desde el año 1993, el programa informático de Eurodac contiene los datos de las personas que presentan una solicitud de asilo en cualquier parte de la UE, por lo que sus impresiones dactilares se transmiten a este sistema central. La legislación original del Reglamento Eurodac (Reglamento (CE) n° 2725/2000 del Consejo) no brindaba ninguna herramienta para que los servicios de seguridad realizaran comparaciones de datos. A partir de la necesidad de actualizar el sistema de Eurodac para reducir los tiempos de transmisión de la información, disipar ciertos aspectos de la protección de datos, y contribuir a la lucha contra el terrorismo y la delincuencia grave, se pactó un nuevo *Reglamento Eurodac*<sup>237</sup> aplicable desde julio de 2015. Este nuevo Reglamento optimiza el funcionamiento de la base de datos; fija nuevos plazos para transmitir los datos de las impresiones dactilares; y garantiza su correspondencia con la legislación más reciente de asilo y los requisitos de protección de datos. En este sentido, el reglamento establece garantías como la prohibición de compartir estos datos con terceros países; asimismo, las autoridades deben informar a las personas a quienes se les haya tomado huellas sobre su propósito y uso en Eurodac.

---

<sup>235</sup> Es decir, cuando un Estado miembro se hace cargo del o los solicitantes de protección internacional.

<sup>236</sup> Reglamento (CE) n° 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema Eurodac para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín.

<sup>237</sup> Reglamento (UE) n° 603/2013 relativo a Eurodac: la base de datos dactiloscópicas de los solicitantes de asilo de la Unión Europea para comparar sus impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n° 604/2013, de 26 de junio y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (refundición), aplicable desde el 20 de Julio de 2015.

Las prioridades de este Reglamento también se enmarcan, por un lado, en facilitar a los países de la UE el determinar la responsabilidad del examen de una solicitud de asilo mediante la comparación de las impresiones dactilares de los solicitantes y nacionales de terceros países o del Espacio Económico Europeo con una base de datos central. Por otro lado, permitir que los servicios de seguridad, mediante condiciones estrictas, consulten el Eurodac con fines de investigación, detección y prevención de los delitos de terrorismo o de delitos graves; además de controlar el cruce irregular de las fronteras (aspecto más relevante para los Estados de la UE de acuerdo con el debate que sustentó la aprobación de este reglamento).

Se debe precisar la complementariedad entre estos dos últimos reglamentos, pues Eurodac permite la aplicación de Dublín III (el cual establece las normas de determinación del país de la UE responsable del examen de una solicitud de asilo), como también que las fuerzas policiales y la Europol comparen impresiones dactilares vinculadas con investigaciones penales de la base de datos de Eurodac.

A partir de la anterior explicación del corpus normativo, la cual contiene todos los aspectos del procedimiento de asilo en la UE, específicamente del SECA; se analiza que la Unión Europea establece parámetros comunes sobre el derecho de asilo. Sin embargo, estos no tienen fuerza de Ley, por lo tanto, el esfuerzo por constituir un régimen jurídico común no logra materializar sus éxitos por completo. Para que las directivas y recomendaciones tengan un obligatorio cumplimiento es necesario que los Estados incorporen estas disposiciones en sus sistemas jurídicos nacionales, mediante modificaciones a sus leyes de asilo. Algunos de los Estados miembros de la UE han realizado modificaciones en sus sistemas nacionales de asilo en los últimos años, conforme a algunas normativas regionales. Entre las modificaciones más relevantes que han hecho algunos Estados miembros, recientemente, se destaca la inclusión de las disposiciones estipuladas por la Directiva de Reconocimiento. Así mismo, se concentraron esfuerzos para mejorar los procedimientos de asilo mediante la identificación de potenciales solicitantes, determinación de la edad, solicitudes reiteradas para agilizar la resolución de los expedientes y la implementación de procedimientos acelerados<sup>238</sup>.

### **3.4.3. El Principio de Solidaridad**

Desde sus orígenes, el marco normativo de la protección internacional ha proclamado un principio de solidaridad entre Estados receptores. En la Convención de Ginebra de 1951 se

---

<sup>238</sup> Santos, Juan, *La gestión de las fronteras exteriores de la UE: los nuevos poderes de la Agencia Frontex*, Madrid, Tirant lo Blanch, 2021.

estipula, desde su preámbulo, la noción de la solidaridad internacional cuando la garantía del derecho de asilo sea una excesiva carga para algún Estado. La fundamentación jurídica de este concepto ha conllevado a los Estados miembros de la UE a replantearse el establecimiento de cuotas para hacer un reparto más equitativo de la atención jurídica (protección internacional) y social de estas personas, a partir de las crisis de refugiados en los últimos años.

Uno de los primeros momentos en que se evidenció la implementación de estrategias para cumplir con este principio de solidaridad fueron los sucesos hace casi 3 décadas, específicamente en el año 1994, cuando más de 460.000 personas provenientes de la ex-Yugoslavia llegaron a países de la UE solicitando protección internacional. Ante esa fuerte ola de refugiados, Alemania planteó distribuir a los solicitantes de asilo conforme al tamaño de los países, el número de la población y su PIB. Sin embargo, la propuesta fue rechazada por parte de Francia y Reino Unido<sup>239</sup>. Más allá de su resultado, esta experiencia se reconoce como el principal antecedente del cuestionado principio de solidaridad en materia de asilo.

En años recientes, ante la masiva afluencia de refugiados en las costas del mediterráneo europeo, vivida desde el año 2015, la repartición de estas personas condujo a un escenario paradójico. Para el año 2016, el esquema obligatorio de reparto de asilados entre los países de la UE era insuficiente en función de los objetivos establecidos por la Comisión Europea. Solo uno de cada cinco candidatos se desplazó desde Grecia e Italia a los demás Estados miembros. Es decir que, solo 30.000 inmigrantes de los 160.000 previstos pudieron reubicarse, incluso después de que la meta se rebajara a 98.255 refugiados. Se debe precisar que Italia (9.078 reubicados) y Grecia (20.066 reubicados) fueron los países con mayor presión migratoria por las masivas llegadas de refugiados por el Mediterráneo y no encontraron una respuesta solidaria en los demás Estados miembros. Entre las causas se encuentra la falta de voluntad de los Estados y la carencia de vías efectivas para dotar de obligatoriedad la estrategia de reparto de las cuotas de inmigrantes acordadas. A pesar de ello, desde la Comisión UE, se exigió el cumplimiento de los compromisos adquiridos frente a esta crisis sin mucho éxito<sup>240</sup>.

Las cifras de refugiados que arribaron a las costas mediterráneas oscilaron, aproximadamente 1.379.378 personas entre 2015 y 2016. De esta cantidad, se acordó reubicar a 160.000 pero, de los más de un millón de refugiados que los países de la UE se *comprometieron legalmente* a reubicar, solo se llegó a 98.255. Al final, la cantidad de

---

<sup>239</sup> Parlamento Europeo, *La Política de Asilo. Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, Bruselas, Fichas temáticas sobre la Unión Europea del Parlamento Europeo, 2021.

<sup>240</sup> “La UE solo se ha repartido el 3,5% de los refugiados que prometió hace un año”, en *El País*, 28-IX-2016. (Consultado el 08/07/2022).

refugiados efectivamente reubicados en dos años (2015 y 2016) fue solo de 29.144, distribuidos de la siguiente manera: 9.078 desde Italia y 20.066 desde Grecia<sup>241</sup>. Además, a mediados del 2016 quedaron casi 8.000 personas en limbo, ya que no se pudieron transferir a ningún país, y, tiempo más tarde, a ese grupo se sumaron 54.000 personas que se pretendían trasladar a Hungría, cuyo gobierno se rehusó, a última hora, a participar en el programa de reubicación<sup>242</sup>.

Para evitar el efecto llamada de personas irregulares a la UE, y que estas hicieran parte del reparto, la Comisión trasladó solo a los solicitantes de asilo con altas probabilidades de recibir el estatus de refugiado. Es decir, aquellos cuyo país de origen y tasa de reconocimiento superase el 75% de las solicitudes. Con la disminución de las llegadas por Grecia, el perfil de los inmigrantes cambió y pocos de los desembarcados en Italia cumplían esos requisitos<sup>243</sup>.

El reparto de los refugiados entre los países de la UE se basó en una serie de criterios, entre ellos: el PIB, el tamaño de población, la tasa de paro y los números anteriores de asilados. En la misma dirección, en la UE se tuvo en cuenta los esfuerzos voluntarios ya realizados por los Estados miembros en materia de acogida, como un criterio para aliviar o aumentar la cuota de reparto<sup>244</sup>. Entre el periodo 2015 y 2016, el sistema de reubicación se realizó conforme a los solicitantes de asilo que ya estaban en la UE y la acogida de otros 20.000 que se encontraban en terceros países. Con estos criterios, la reubicación se realizó de la siguiente manera: Alemania debía acoger al 18,42% de los que ya estaban en la UE y a 3.086 nuevos solicitantes, Francia a un 14,1% y 2.375 nuevos; Italia a un 11,84% y 1.989 nuevos. En el caso de España, debía acoger a un 9,1% y 1549 de los 20.000 nuevos refugiados. El Porcentaje de lo acordado en la UE en septiembre de 2015 se registró de la siguiente forma: España con un 3,89%, Francia con un 10,4%, Alemania 0,4%, Bélgica 4,7%, Holanda 12,21%<sup>245</sup>. Para el año 2017, se registraban los siguientes grados de cumplimiento por países: España 14%, Francia 23%, Alemania 30%, Bélgica 26%, Holanda 41%, Portugal 49%<sup>246</sup>.

---

<sup>241</sup> “El reparto de refugiados en la UE termina con un cumplimiento ínfimo”, en *El País.Com*, 27-IX-2017. (Consultado el 08/07/2022).

<sup>242</sup> “La UE solo se ha repartido el 3,5% de los refugiados que prometió hace un año”, en *El País*, 28-IX-2016. (Consultado el 08/07/2022).

<sup>243</sup> “La UE aprueba el reparto de 120.000 refugiados pese al rechazo de cuatro países del Este”, en *RTVE*, 22-IX-2015. (Consultado el 08/07/2022). “El reparto de refugiados en la UE termina con un cumplimiento ínfimo”, en *El País.Com*, 27-IX-2017. (Consultado el 08/07/2022).

<sup>244</sup> Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones una Agenda Europea de Migración* (COM(2015) 240 final), Bruselas, Comisión Europea, 2015.

<sup>245</sup> “La UE solo se ha repartido el 3,5% de los refugiados que prometió hace un año”, en *El País*, 28-IX-2016. (Consultado el 08/07/2022). “La UE pide a España que acoga a un 9,1% de demandantes de asilo y a 1.458 nuevos solicitantes”, en *20 Minutos.es*, 13-V-2015. (Consultado el 08/07/2022).

<sup>246</sup> “El reparto de refugiados en la UE termina con un cumplimiento ínfimo”, en *El País.Com*, 27-IX-2017. (Consultado el 08/07/2022).

Con este reparto, la máxima oposición provino del bloque del Este, al que también se le unió España. Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia rechazaron por completo la acogida de los inmigrantes, lo que generó que el Tribunal de Justicia de la UE se pronunciara al respecto estableciendo que el mandato de reubicación era totalmente legal. No obstante, no fueron los únicos en incumplir, estos países y ningún otro, a excepción de Malta, cumplieron con sus cuotas asignadas.

En septiembre de 2019, los ministros de Interior de Francia, Alemania, Italia y Malta se reunieron en La Valeta (Malta) para implementar un mecanismo temporal de solidaridad y reparto en la acogida de las personas que llegaban en embarcaciones. Al inicio, este mecanismo se centró en el mediterráneo central, por un periodo de seis meses renovables, para agilizar la reubicación de las personas refugiadas en diversos países de la UE. Sin embargo, este acuerdo base no incluía ningún sistema de cuotas obligatorias para los Estados miembros, sino que se basaba en una decisión voluntaria de reubicación<sup>247</sup>. En octubre de 2019 se celebró un Consejo de Ministros de Asuntos de interior de la UE, en este se propuso ampliar a otros países miembros el mismo principio de acuerdo celebrado en la reunión de septiembre del mismo año, para lograr un reparto voluntario de las personas rescatadas en el mediterráneo. No obstante, las diversas posiciones de los representantes de cada país fueron insuficientes, pues solo ocho Estados miembros se comprometieron con esta propuesta mientras que los integrantes del bloque “Grupo Visegrado”, compuesto por Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia, se mostraron bastante hostiles y rechazaron dicho acuerdo<sup>248</sup>. Los países de la UE que se catalogan como países de primera llegada, entre ellos: España, Italia, Grecia, Chipre y Malta, se excluyeron de dicha repartición dado que ya cuentan con un amplio número de solicitantes de protección internacional y acogida en sus territorios.

Evidentemente, este acuerdo base y no obligatorio sobre la reubicación de refugiados en países de la UE, transgrede el artículo 80 del Tratado de Funcionamiento de la UE, el cual estipula los principios de solidaridad y reparto equitativo de responsabilidades entre los Estados miembros de la UE. Sin embargo, una vez más el argumento de la decisión soberana se antepuso al de la solidaridad supranacional. Desde la misma forma como se concibe la responsabilidad, se asoman los problemas del consecuente incumplimiento, pues el carácter voluntario del reparto de refugiados, es decir, que cada Estado elija cuando implementará el principio de

---

<sup>247</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Informe 2020: Las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, CEAR, pág. 20.

<sup>248</sup> Gutiérrez Espinosa, Javier, *Actitudes hacia la Unión Europea en la Europa Central y Oriental: la importancia del contexto nacional*, Tesis Doctoral Universidad Complutense de Madrid, Madrid, E-Prints Complutense, 2021, pág. 38.

solidaridad pone en riesgo el objetivo de los tratados de la UE. Algo que se convierte en un obstáculo para establecer un sistema único y común para todos los Estados miembros con responsabilidades compartidas.

En el trasfondo de la tensión entre solidaridad europea y soberanía nacional se encuentra una contradicción, de hondo calado, al principio de no devolución. Basta con recordar que la no aceptación de las cuotas de reparto contradice, con los hechos, al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (CEDH); pues en su artículo 3 se establece que: “Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos degradantes”. Así mismo, a la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes en su artículo 3.1. el cual prohíbe a los Estados miembros expulsar, devolver o extraditar a una persona a otro Estado “cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura”. Conforme a esta fundamentación jurídica, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha instado que la prohibición estipulada por el artículo 3 del Convenio Europeo en contra del maltrato “es igualmente absoluta con respecto a la expulsión”, de manera que la no aceptación de un refugiado por vía del reparto no debe suponer, al mismo tiempo, la expulsión del territorio nacional; condiciones que en la práctica no se pueden desligar.

### **3.5. SECA 2016: Reformas al calor de la crisis migratoria**

Los actos legislativos refundidos como el Reglamento Eurodac, el Reglamento de Dublín III, la Directiva sobre condiciones de acogida, y la Directiva sobre procedimientos de asilo, que entraron en vigor en julio de 2013, derivaron en una transposición legislativa que tardó hasta mediados del año 2015, coincidiendo con el momento más crítico de la Crisis de los refugiados.

La ola migratoria, principalmente desde Siria, encontró a la UE con la reciente entrada en vigor de la Directiva de Reconocimiento, en enero de 2012. Un año antes de la crisis, en 2014, el Consejo Europeo había precisado sus orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia, lo cual se encontraba establecido en el artículo 68 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, pero requería precisiones para su implementación. Estas orientaciones del Consejo de Europa se definieron a partir de los avances alcanzados en el marco del Programa de Estocolmo. Asimismo, en ellas



se enfatizó que la transposición plena y la aplicación efectiva de la SECA debía de ser una prioridad para los Estados miembros.

A partir de la crisis migratoria, la Comisión Europea presentó la Agenda Europea de Migración<sup>249</sup> en mayo de 2015, con el objetivo de establecer acciones para enfrentar la presión migratoria, con un enfoque en los puntos más críticos<sup>250</sup>. Entre las medidas inmediatas que planteó la Agenda se encuentran: Ampliar las capacidades y los activos para la realización de operaciones conjuntas de Frontex<sup>251</sup> (Tritón y Poseidón) en los años 2015 y 2016. Además de presentar, por primera vez, la activación del mecanismo de emergencia para ayudar a los Estados miembros que enfrentan una mayor cantidad de afluencia de inmigrantes, frente a los demás Estados de la UE. En el marco de la Agenda Europea de Migración se diseñaría y ejecutaría un programa de reasentamiento en toda la UE, para ofrecer más de 20.000 plazas de acogida y un plan de operación en el Mediterráneo para dismantelar las redes de traficantes de personas<sup>252</sup>.

Dicha Agenda estableció un trabajo interinstitucional con otros organismos, entre ellos la EASO (Oficina Europea de Apoyo al Asilo), la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas<sup>253</sup> y la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol); con el

---

<sup>249</sup> Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al consejo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones una agenda europea de migración, del 13 de mayo de 2015, COM (2015) 240 final. “La primera parte de la Agenda Europea de Migración responde a la necesidad de reaccionar de forma rápida y decidida a la tragedia humana que se vive en toda la cuenca mediterránea. La Declaración del Consejo Europeo de 23 de abril de 2015 y la Resolución del Parlamento Europeo, unos días más tarde, dejaron patente el consenso en favor de medidas rápidas para salvar vidas humanas y para intensificar la actuación de la UE”.

<sup>250</sup> La política común de la Unión de asilo, inmigración, visados y controles en las fronteras exteriores se basa en el título V (Espacio de libertad, seguridad y justicia) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

<sup>251</sup> Aunque esta agencia se creó en 2004 para ayudar a los Estados miembros de la UE y a los países asociados a Schengen a proteger las fronteras exteriores del espacio de libre circulación de la UE, los días 25 y 26 de junio de 2015, el Consejo Europeo pidió que se realizaran mayores esfuerzos para dar una solución global a los flujos migratorios sin precedentes hacia el territorio de la Unión, por ejemplo, mediante el refuerzo de la gestión de las fronteras para una mejor administración de los crecientes flujos migratorios mixtos. Además, en su reunión informal sobre migración de 23 de septiembre de 2015, los Jefes de Estado o de Gobierno hicieron hincapié en la necesidad de abordar la dramática situación en las fronteras exteriores, así como de reforzar los controles en las mismas, en particular a través de la asignación de recursos adicionales para la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) y Europol, con recursos humanos y contribuciones técnicas de los Estados miembros (Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) no 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) no 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo).

<sup>252</sup> Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones una Agenda Europea de Migración* (COM(2015) 240 final), Bruselas, Comisión Europea, 2015.

<sup>253</sup> Creada por el Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, relativo a la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624 (DO L 295, 14.11.2019, pág. 1).

objetivo de brindar apoyo a los Estados miembros situados en primera línea, para actuar rápidamente en la identificación, registro y toma de huellas dactilares a los refugiados.

En el marco de la Agenda, se intentó facilitar la aplicación de mecanismos de reubicación de emergencia a más de 160.000 personas solicitantes de protección internacional<sup>254</sup>; aunque, como se verá, éste será el “Talón de Aquiles” de la pretendida respuesta articulada de la UE. Estos mecanismos fueron propuestos por la Comisión para brindar apoyo y auxilio a Italia y Grecia (los Estados miembros que en 2015 y 2016 enfrentaron masivas llegadas de refugiados a sus costas), adoptados por el Consejo Europeo los días 14 y 22 de septiembre de 2015 con previa consulta al Parlamento Europeo<sup>255</sup>.

La reubicación se planteó como un mecanismo fundamentado en el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad consagrado en el artículo 80 del TFUE. Sin embargo, dicha reubicación no alcanzó las tasas establecidas para cada Estado miembro. Además, la reubicación se realizó de forma dilatada y con total omisión por muchos países de la UE, en correspondencia con el grado de cumplimiento de las cuotas y el respeto al principio de no devolución. Los porcentajes más críticos se presentaron en: República Checa 0%, Polonia 0%, Hungría 0%, Croacia 8% y Austria 1%<sup>256</sup>.

Ante esta respuesta ineficaz y la continuidad de los flujos migratorios, se plantearon acciones para reformar el SECA de manera que la armonización del sistema, en cuanto a procedimientos y responsabilidades, fuera una realidad entre los Estados miembros. El 6 de abril de 2016 la Comisión Europea notificó el inicio del proceso de reforma del Sistema Europeo Común de Asilo para crear un sistema más equitativo, eficiente y sostenible. El 4 de mayo de 2016 se inició la primera fase de la reforma, específicamente de los Reglamentos: Dublín, Eurodac y Agencia Europea de Asilo; y el 13 de julio de 2016 la Comisión Europea pactó ultimar la segunda fase con las Directivas de Procedimiento, Cualificación y Acogida<sup>257</sup>. Sin embargo, no se aprobó ningún acto legislativo por el bloqueo de expedientes en el Consejo y la suspensión de expedientes específicos debido a bloqueos de expedientes conexos<sup>258</sup>. El objetivo de esta reforma era mejorar el SECA a partir de la aplicación directa de reglamentos

---

<sup>254</sup> Parlamento Europeo, *La Política de Asilo. Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, Bruselas, Fichas temáticas sobre la Unión Europea del Parlamento Europeo, 2021.

<sup>255</sup> El Tribunal de Justicia de la Unión Europea conservó posteriormente esta decisión del Consejo en su sentencia de 6 de septiembre de 2017.

<sup>256</sup> “El reparto de refugiados en la UE termina con un cumplimiento ínfimo”, en *El País.Com*, 27-IX-2017. (Consultado el 08/07/2022).

<sup>257</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Hacia dónde va el nuevo sistema europeo común de asilo: Retos, amenazas y propuestas*, Madrid, Comisión Española de Ayuda al Refugiado, 2017, pág. 4.

<sup>258</sup> Parlamento Europeo, *La Política de Asilo. Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, Bruselas, Fichas temáticas sobre la Unión Europea del Parlamento Europeo, 2021.

en vez de directivas, exceptuando la Directiva sobre las condiciones de acogida; pues esta afecta más directamente el ámbito de las soberanías, por eso seguiría siendo una directiva que debía incorporarse, a discreción de cada Estado, a las legislaciones nacionales. Los aspectos que abarcan los reglamentos de aplicación directa en los Estados son seis, los cuales se analizan a continuación.

### **3.5.1. Procedimientos comunes y simplificados en materia de Protección Internacional**

Mediante el Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE, se establecieron medidas para simplificar, aclarar y recortar los procedimientos de asilo, brindar garantías comunes a los solicitantes de asilo y asegurar normas estrictas para frenar los abusos, incluida una lista común de países de origen seguros (Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una lista común de la UE de países de origen seguros a efectos de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre procedimientos comunes para la concesión y retirada de la protección internacional, y por la que se modifica la Directiva 2013/32/UE<sup>259</sup>.

Otro de los frentes de la reforma del SECA en 2016, consistió en lograr una mayor correlación entre las tasas de reconocimiento y las formas de protección, incluidas disposiciones más restrictivas para condenar los movimientos secundarios de los solicitantes y realizar, de forma obligatoria, revisiones del estatuto de protección aun en el caso de los refugiados reconocidos. Esta propuesta fue aprobada por la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE) el 15 de junio de 2017 (Propuesta de Reglamento)<sup>260</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a

---

<sup>259</sup> Directiva 2013/32/UE, de 26 de junio, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición) (aplicable desde el 21 de julio de 2015). En el año 2015, el presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker, planteó una propuesta de Reglamento por el que se establece una lista común de la UE de países de origen seguros. El objetivo de este reglamento es agilizar la tramitación de las solicitudes de asilo de personas originarias de países designados como seguros. Esto permitirá a los Estados miembros aplicar normas procesales específicas cuando el solicitante sea nacional de un país que haya sido designado como país de origen seguro por la legislación nacional, específicamente en los procedimientos fronterizos y de asilo acelerados. Parlamento Europeo, *la Política de Asilo en la UE*, Bruselas, Parlamento Europeo, 2022.

<sup>260</sup> Este Reglamento propuesto sustituyó a la Directiva sobre requisitos para obtener la protección internacional.

protección subsidiaria<sup>261</sup> y al contenido de la protección concedida y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.

### **3.5.2. Normas mínimas de acogida: entre un enfoque sancionador y el deber de proteger**

La Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo del 26 de junio de 2013, la cual aprueba las normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (Directiva sobre las condiciones de acogida), sustituyó a la Directiva 2003/9/CE del Consejo, que establecía las normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo y pertenecía a la primera fase. Esta Directiva reformada tiene como objetivo garantizar unas normas dignas y convergentes sobre las condiciones de acogida, es decir, el acceso a la vivienda, la alimentación, el vestido, la asistencia sanitaria (incluida la atención médica y psicológica), la educación de los menores y el acceso al empleo. Debemos resaltar que, el 13 de julio de 2016, la Comisión presentó una propuesta legislativa sobre la reforma del texto refundido de la *Directiva relativa a las condiciones de acogida*,<sup>262</sup> en la que se recogían acciones mínimas de acogida. El 25 de abril de 2017, la Comisión LIBE aprobó un informe<sup>263</sup> sobre la propuesta legislativa de la Comisión; sin embargo, el ámbito de la acogida sigue perteneciendo al terreno autónomo de los Estados.

Para la aprobación de esta Directiva, según Arenas-Hidalgo<sup>264</sup>, las negociaciones entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la propia Comisión tuvieron que moderar el enfoque sancionador de la Comisión. El informe del Parlamento Europeo adoptado en abril de 2017 destacó que el internamiento de estas personas debía ser una medida de último recurso y basarse en una decisión judicial siempre, para así evitar las situaciones de dudosa legalidad que venían sucediendo como la detención y “enjuiciamiento” por partes de autoridades administrativas a los extranjeros. La reforma también propuso otorgar permisos de trabajo a los solicitantes de

---

<sup>261</sup> Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición) (aplicable desde el 21 de diciembre de 2013). En la práctica se conoce a esta norma como Directiva de definición.

<sup>262</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido), COM/2016/0465 final-2016/0222 (COD).

<sup>263</sup> Informe sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (versión refundida) (COM (2016)0465 - C8-0323/2016 - 2016/0222(COD)).

<sup>264</sup> Arenas-Hidalgo, Nuria, “El Sistema Europeo Común de Asilo. Funcionamiento básico y evaluación ante los actuales éxodos de población”, *Revista Jurídica de Buenos Aires*, número 95, Buenos Aires, 2017, pág. 6.

asilo para acceder, de forma efectiva, al mercado de trabajo en un plazo de dos meses después de la formalización de su solicitud. Así mismo, este nuevo esquema directivo de la UE respaldó la eliminación de la disposición que proponía la exclusión de las condiciones de acogida durante todo el procedimiento de reubicación del inmigrante a efectos del Reglamento de Dublín. A cambio, en el acuerdo de compromiso se tuvo que adoptar una importante propuesta del Consejo acerca de la exclusión de las condiciones de acogida desde el momento de la notificación de la decisión de traslado mediante el Reglamento de Dublín.

La negociación dejó ver la diferencia de posiciones entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, un fiel reflejo de la tensión entre el tratamiento transnacional de este problema de justicia y la reacción estado-céntrica fundamentada en la soberanía en el que hemos insistido. Mientras el Parlamento Europeo planteaba la prohibición total del internamiento de menores, con un acuerdo de compromiso que lo contempla como una excepción a la norma y que se ajusta al interés superior del menor; la Comisión pretendió dejar el tema a discreción de los Estados y, por el contrario, procuró la introducción de nuevos motivos para el internamiento de los extranjeros y restricciones de la libertad de movimiento<sup>265</sup>.

### **3.5.3. Reglamento de Dublín y Eurodac**

La reforma del Reglamento de Dublín, en respuesta a la Crisis de los refugiados, establece los criterios para fijar qué Estado miembro debe examinar una solicitud de protección internacional. En principio, el Estado responsable debe ser el primer país de entrada, sin embargo, esto puede afectar a los Estados miembros sometidos a una presión desproporcionada a partir de la crisis migratoria, entre ellos, por sus límites con el Mediterráneo. Por lo anterior, en la propuesta se mantienen los criterios del sistema de Dublín II, pero se completan con un mecanismo de asignación correctora para aliviar la carga. La Comisión LIBE aprobó su informe<sup>266</sup> el 19 de octubre de 2017.

Por su parte, la revisión de la base de datos dactiloscópicos de asilo Eurodac de 2016, se planteó el objetivo de ampliarla para que abarque otros datos personales de todos los nacionales de terceros países que, sin solicitar protección internacional, se encuentran de manera irregular

---

<sup>265</sup> Zanón, Laura, *La privación de libertad como instrumento de gestión y control de la inmigración irregular: análisis de las consecuencias psicosociales y administrativas derivadas del internamiento de personas extranjeras extracomunitarias en Centros Penitenciarios y Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE)*, Tesis doctoral Universidad de Comillas, Madrid, Repositorio de la Universidad Pontificia Comillas, 2021, pág. 27.

<sup>266</sup> Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido) (COM (2016)0270 - C8-0173/2016 - 2016/0133(COD)).

en la Unión. Asimismo, permitir el acceso a la base de datos a efectos de aplicación de la ley y tomar impresiones dactilares de menores mayores de seis años para facilitar su rastreo y reagrupación familiar. A pesar del debate sobre las presuntas violaciones a los derechos de protección de datos personales, especialmente los de menores no tutelados, la Comisión LIBE aprobó su informe<sup>267</sup> el 30 de mayo de 2017.

Para la aprobación de este nuevo Reglamento de Eurodac, el Parlamento Europeo autorizó a la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior iniciar, en junio de 2017, las negociaciones con el Consejo, con base en el informe que había adoptado el mes anterior en el que se especifica la diversidad de casos de “*Asylum shopping*” y los flujos de migración, desde los países con fronteras exteriores hacia los países centro y norte europeos. Las negociaciones empezaron en septiembre de ese mismo año y alcanzaron un acuerdo provisional en junio del año 2018. Algunos aspectos han quedado abiertos, entre ellos, la inclusión en la base de datos de la categoría de personas relacionadas con el reasentamiento y el periodo de almacenamiento de los datos de las personas solicitantes de asilo. Estos dos asuntos estrechamente ligados al Reglamento de Dublín, generó un bloqueo en el Consejo<sup>268</sup>.

#### **3.5.4. De la EASO a la Agencia de Asilo de la Unión Europea**

Las transformaciones que hemos mencionado, ocurridas entre 2015 y 2016, ya afectaban la fisonomía de la EASO (Agencia de Apoyo de la Unión). Por esa razón y en sintonía con el ambiente de reforma, se crea la Agencia de Asilo de la Unión Europea; un nuevo organismo con el objetivo de direccionar el funcionamiento del SECA y garantizar la armonización en la evaluación de las solicitudes de asilo en toda la Unión. Así mismo, procura realizar un seguimiento operativo y técnico de la aplicación del Derecho de la UE, asistiendo a los Estados miembros en la formación de expertos nacionales. A pesar de tan loables propósitos, la aprobación del Reglamento que dio vida a la Agencia Europea de Asilo estuvo mediada por una fuerte oposición.

---

<sup>267</sup> Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema Eurodac para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del [Reglamento (UE) n.º 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida y de la identificación de un nacional de un tercer país o un apátrida en situación ilegal, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley (versión refundida) (COM(2016)0272 - C8-0179/2016 - 2016/0132(COD))].

<sup>268</sup> Nieto, María Isabel, *Hacia una política de asilo en la Unión Europea*, In Ciudadanía, asilo e inmigración en la Unión Europea: I Foro europeo de derecho internacional privado, Madrid, Iprolex, 2020, pág. 206.

Se coincide con los analistas de CEAR<sup>269</sup>, para quienes fueron cuatro los argumentos principales que motivaron la oposición a la propuesta del Reglamento relativo a la Agencia Europea de Asilo presentada por la Comisión en mayo de 2016. Primero, la pretensión de incrementar el papel de la Agencia y su capacidad de incidir en la toma de decisiones en el ámbito estatal por diferentes vías. Segundo, la exigencia de ayuda a las autoridades nacionales competentes en la preparación de las decisiones relativas a solicitudes de protección internacional. Tercero, la asistencia a los Estados miembros en el seguimiento del procedimiento de retorno en el caso de denegación de la solicitud de protección internacional y, finalmente, el apoyo a los tribunales de apelación para la investigación y análisis legales.

No obstante, a pesar de la oposición recibida el 8 de diciembre de 2016, el Parlamento aprobó el informe sobre la propuesta y a mediados de junio de 2017 se llegó a un acuerdo provisional general con el Consejo. El 12 de septiembre de 2018, con el acuerdo provisional de junio de 2017 aún no formalizado, se aprobó una propuesta modificada de Reglamento relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el cual se derogó el Reglamento (UE) n.º 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de mayo de 2010, por el que se creó una Oficina Europea de Apoyo al Asilo. En la mencionada propuesta modificada se explican algunos ámbitos, por ejemplo, en lo relativo con las funciones operativas de la nueva Agencia de Asilo de la Unión Europea; así como la pretensión de adaptar algunas disposiciones del acuerdo provisional, entre ellas, la nueva propuesta de Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas (Frontex), la cual se presentó al mismo tiempo en septiembre de 2018<sup>270</sup>.

Se advierte que los acuerdos sobre el Reglamento de la Agencia de Asilo de la Unión Europea no terminaron de alcanzarse hasta junio de 2021, cuando el Consejo y el Parlamento lograron un nuevo acuerdo temporal sobre la base del anterior acuerdo de 2017. La prenda que permitió un acuerdo en ese punto fue el aplazamiento de las nuevas funciones de supervisión conferidas a la Agencia, un punto rechazado por las soberanías menos dispuestas al régimen jurídico común de asilo<sup>271</sup>. Sería el 19 de enero de 2022, cuando finalmente la Agencia de Asilo de la Unión Europea sustituyó oficialmente a la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO)<sup>272</sup>.

---

<sup>269</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *España vuelve a defraudar y concede solo el 5% de las solicitudes de asilo*, Madrid, CEAR, 2021, pág. 45.

<sup>270</sup> Vara, Juan, “La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 22(59), Madrid, 2018, pág. 162.

<sup>271</sup> Parlamento Europeo, *La Política de Asilo. Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, Bruselas, Fichas temáticas sobre la Unión Europea del Parlamento Europeo, 2021.

<sup>272</sup> Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010. Bruselas, 17 de noviembre de 2021 (OR. en) 2016/0131 (COD) PE-CONS 61/21.

La nueva agencia pretende mejorar el funcionamiento del Sistema Europeo Común de Asilo a partir del refuerzo de la asistencia operativa y técnica que brinda a los Estados miembros; y aumentar la coherencia en la evaluación de las solicitudes de protección internacional. En este sentido, el Consejo adoptó el Reglamento que convierte la EASO en una agencia de pleno derecho de la UE, la AEA, por lo cual se incrementa el apoyo de la cooperación entre los Estados miembros y los países no pertenecientes a la UE<sup>273</sup>.

El Reglamento (UE) 2021/2303, el cual entró en vigor en enero de 2022, por el que se estableció la Agencia de Asilo de la Unión Europea (AAUE) en sustitución de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), configuró un hito histórico en materia de asilo en la UE. Significó la ampliación de su mandato, un avance y refuerzo de las medidas técnicas y políticas para la aplicación del Pacto sobre Migración y Asilo. Mediante este nuevo Reglamento, la Agencia debe brindar apoyo operativo y técnico para mejorar la eficiencia de los sistemas de asilo de los Estados miembros, optimizar y urgir la prestación de asistencia a petición de los gobiernos, continuar con la elaboración de normas operativas, indicadores y lineamientos prácticos para informar sobre las decisiones uniformes y de eficacia en los asuntos de asilo. También supone, “mejorar el control y la información sobre el funcionamiento de los sistemas nacionales de asilo y acogida, contribuir al desarrollo de capacidades en los países no pertenecientes a la UE y ayudar a los países del espacio UE con los programas de reasentamiento”<sup>274</sup>.

### **3.5.5. Marco de Reasentamiento de la Unión Europea**

Este Marco se creó para establecer normas comunes entre los Estados miembros, sobre la admisión de nacionales de terceros países que necesiten protección internacional. Aunque la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior aprobó su informe<sup>275</sup> sobre la propuesta el 12 de octubre de 2017 y el 13 de junio de 2018, como también el Parlamento y el Consejo alcanzaron un acuerdo provisional sobre los principales aspectos del Reglamento; lo cierto es que el Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros ante la Unión Europea no lo autorizó formalmente. El argumento se inclinó hacia la ya vigente Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, que establece las normas

---

<sup>273</sup> Consejo Europeo, *Reforma del sistema de asilo de la UE*, Bruselas, Secretaría General del Consejo, 2022.

<sup>274</sup> Agencia de Asilo de la Unión Europea, *Informe sobre el asilo 2022 Resumen ejecutivo*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022, pág. 11.

<sup>275</sup> Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) n.º 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo (COM (2016)0468 - C8-0325/2016 - 2016/0225(COD)).



mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida. Con todos sus defectos, el paso de una directiva a un reglamento suponía una interferencia agresiva al enfoque estado céntrico de la gestión de flujos masivos e inesperados de personas desplazadas, de manera que quedara por fuera de la discreción del Estado la decisión de proporcionarles protección. Según los Gobiernos de los Estados Miembros de la UE, la directiva viene cumpliendo el objetivo de reducir las diferencias entre las políticas de los Estados en la acogida y el trato de las personas desplazadas en una situación de afluencia masiva; así como incentiva la solidaridad entre los Estados miembros<sup>276</sup>. No obstante, debemos advertir que esta Directiva jamás se ha aplicado en la práctica a pesar de diversas situaciones de masivas llegadas de refugiados a la UE, debido a que se requiere de la unanimidad de los Estados miembros para adoptar una decisión en el Consejo sobre la asignación de cuotas. La ambigüedad de sus términos y las tensiones entre los Estados miembros en el Consejo acerca del reparto de cargas, han generado esa falta de unanimidad.

Según Romano<sup>277</sup>, en el caso específico del Marco de Reasentamiento, en octubre de 2017, el Parlamento Europeo adoptó un informe que enfatizaba en la necesidad de brindar soluciones permanentes para las personas reasentadas, como la concesión del estatuto de persona refugiada o protección subsidiaria; así como, la capacidad para los Estados miembros de conceder permisos de residencia permanentes. Para el Parlamento Europeo, el reasentamiento debe transformarse en un programa humanitario basado en las necesidades de las personas en condiciones de vulnerabilidad y en busca de protección internacional que viven en terceros países. El acuerdo provisional entre la Presidencia búlgara y el Parlamento Europeo no pudo ser formalizado por la falta de consenso en el Consejo. Esta frustración constante y la situación actual de quedar “a medio camino” entre una directiva inaplicada y un reglamento que no se logra aprobar, hacen del reasentamiento el tema clave, el abismo del disenso, que mantiene separados los intereses humanitarios de la UE y los intereses soberanos de sus Estados miembros.

---

<sup>276</sup> Parlamento Europeo, *La Política de Asilo. Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, Bruselas, Fichas temáticas sobre la Unión Europea del Parlamento Europeo, 2021.

<sup>277</sup> Romano, Andrea, “Los programas de reasentamiento de refugiados en la UE: tendencias actuales y repercusiones en España”, *Anuario CIDOB de la Inmigración*, Barcelona, 2018, pág. 46.

### 3.5.6. Frontex y su papel en las fronteras de la Unión Europea

La reglamentación de Frontex<sup>278</sup>, como una agencia creada para ayudar a los Estados miembros de la UE y a los países asociados al espacio Schengen a proteger las fronteras exteriores del espacio de libre circulación de la UE, no enfrentó los problemas del marco de reasentamiento para aprobarse. La función securitaria de Frontex es paralela al SECA, pero se relaciona con él directamente porque controla las migraciones y gestiona la vigilancia en las fronteras; además de asumir una máxima responsabilidad en la lucha contra la delincuencia transfronteriza. El hecho de que Frontex no se delimite al campo jurídico de la protección internacional, sino que abarque el amplio marco de la seguridad en las fronteras contra el terrorismo y el tráfico, genera, presumiblemente, que predomine una visión securitaria y criminalizante de los solicitantes de protección internacional y de la inmigración en general.

Como explicará más adelante, en el año 2020 se proclamó el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, el cual pretende incluir y reformar varias de las propuestas legislativas analizadas hasta aquí para establecer un marco común de asilo en Europa. Aunque algunas de las propuestas legislativas de 2016 de la SECA no se verán afectadas; lo cierto es que otras si se reformarán o reforzarán, además se crearán otros instrumentos y controles migratorios. Ahora bien, teniendo en cuenta este panorama sobre las recientes reformas de los principales instrumentos jurídicos del Sistema Europeo Común de Asilo, lo cierto es que éstos han enfrentado un bloqueo en los múltiples intentos por avanzar en su formalización y adopción. De hecho, algunas de las propuestas no llegaron a oficializarse porque son rechazadas por el Parlamento Europeo, mientras que otras solo llegan a la fase de negociaciones tripartitas entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la propia Comisión. Según Arenas-Hidalgo<sup>279</sup>, ninguno de los documentos normativos propuestos, entre el periodo 2015 y 2016, por la Comisión Europea, para avanzar en el ámbito de la protección internacional, fue aprobado durante el mandato del presidente de la Comisión Jean-Claude Juncker. A finales del año 2019, cinco de las siete propuestas de la Comisión habían alcanzado solo la fase de negociación entre el Parlamento

---

<sup>278</sup> La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas o Frontex es un sistema de gestión y control fronterizo dedicado al área europea sujeta al Acuerdo de Schengen. Su reglamentación ha sido: Reglamento (UE) 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2016 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo. El Reglamento más reciente es el Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, relativo a la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624 ( DO L 295, 14.11.2019, pág. 1).

<sup>279</sup> Arenas-Hidalgo, Nuria, “El Sistema Europeo Común de Asilo. Funcionamiento básico y evaluación ante los actuales éxodos de población”, *Revista Jurídica de Buenos Aires*, número 95, Buenos Aires, 2017, pág. 9.

Europeo, el Consejo y la propia Comisión: el Reglamento de la Agencia Europea de Asilo, el Reglamento de Cualificación, la Directiva de Acogida, el Reglamento Eurodac y el Marco Europeo de Reasentamiento. La reforma del Sistema Europeo Común de Asilo ha sufrido un prolongado bloqueo por los sectores menos proclives a la inmigración y su integración.

Una muestra del predominio del enfoque soberanista en el tratamiento de la cuestión migratoria es que la reforma del Reglamento sobre una Guardia Europea de Fronteras y Costas, adoptado en noviembre de 2019, fuera la única entre todas las propuestas que ha alcanzado un acuerdo definitivo entre el Parlamento Europeo y el Consejo. Evidentemente, este hecho muestra el enfoque defensivo que los Estados miembros y las instituciones europeas desean conservar en la gestión de la migración y el asilo en la UE. La propuesta de Frontex plantea que, entre el periodo 2020 y 2027, se dotará a este sistema con más de diez mil agentes operativos y más capacidad de mandato para vigilar y controlar las fronteras exteriores de la UE y así responder a situaciones de crisis como la vivida en 2015. Además, Frontex dará apoyo a los Estados miembros en las operaciones de retorno de personas migrantes en situación irregular<sup>280</sup>.

La gestión y control de esta agencia se fundamenta en un enfoque que criminaliza al inmigrante en situación irregular; es decir que, sus operaciones de retorno y expulsión se basan en motivos establecidos en las demás directivas, ajenas al ámbito de la protección internacional, como “el control de la irregularidad”, la “lucha contra el terrorismo”, evitar “riesgo al orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional”, frenar la “delincuencia”, combatir las actividades delictivas en las fronteras exteriores, entre otras estipulaciones que evidencian una institucionalización de la discriminación en la UE.

Tácitamente, las operaciones de la agencia Frontex<sup>281</sup> consisten en la prohibición de la entrada de ciudadanos de terceros países, entre ellos, los solicitantes de protección de asilo al territorio de la UE; a partir de términos evasivos como el “análisis de riesgos”, los cuales se vinculan a la decisión de retorno con la denegación de la protección internacional. Asimismo, se limitan las garantías de las personas inmigrantes mediante procedimientos fronterizos y controles de seguridad y expulsan personas “sospechosas” que presuntamente participarían en

---

<sup>280</sup> Kalkman, Jori, “Frontex: A literature review”, *International Migration*, 59 (1), Nueva York, 2021, pág. 170. Consejo Europeo, *Reforma del sistema de asilo de la UE*, Bruselas, Secretaría General del Consejo, 2022.

<sup>281</sup> Para el año 2023 Frontex desempeñará un papel determinante en la creación del nuevo Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (ETIAS). Una vez que entre en funcionamiento, los viajeros exentos de la obligación de visado procedentes de más de 60 países tendrán que solicitar una autorización de viaje ETIAS antes de iniciar su viaje al espacio Schengen de Europa. Frontex albergará la unidad central del ETIAS para tramitar las solicitudes en estrecha cooperación con las unidades nacionales de los Estados miembros.

actividades delictivas como el tráfico ilícito de inmigrantes, la trata de seres humanos y el terrorismo dependiendo del país de procedencia.

El papel de Frontex en el retorno de los inmigrantes a sus países de origen u otros terceros que crean seguros, es bastante llamativo; pues los procesos y criterios mediante los cuales los agentes de Frontex establecen que una persona no tiene derecho a solicitar protección internacional en la UE son en su mayoría ambiguos. Esta Agencia de control fronterizo ayuda a los Estados miembros a coordinar y financiar las operaciones de retorno, pero también puede ponerlas en marcha por su propia iniciativa. Es decir que, la decisión de devolver a las personas que huyen, porque tienen en riesgo su vida, se toma con base en supuestos, subjetividades y percepciones de peligrosidad en el agente Frontex. Esta agencia no es una autoridad judicial y, aun así, emite órdenes de detención sin respetar el debido proceso de llevar al inmigrante ante un juez, si es que este ha cometido un delito. La cuestión se resuelve llamando a la detención arbitraria internamiento preventivo.

El objetivo de Frontex es externalizar las prácticas lesivas de los derechos humanos de los inmigrantes que ya se evidenciaban en varios países de la UE, especialmente en Francia, Rumanía, Hungría y Polonia. Estados contra los cuales el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha pronunciado, numerosas veces, por la interpretación, en exceso restrictiva, de las directivas y reglamentos de la UE en materia de asilo. Por ejemplo, sobre la *Directiva de Retorno*, la UE ha instado que no puede considerarse que “un nacional de un tercer país que se halla en situación irregular en el territorio de un Estado miembro represente un riesgo para el orden público simplemente porque es sospechoso de haber cometido un acto tipificado como delito”<sup>282</sup>. No obstante, en los últimos años, se siguen evidenciando masivas expulsiones y devoluciones irregulares por parte de estas autoridades a personas que manifiestan su voluntad de solicitar asilo, entre ellas, menores de edad. Estas prácticas irregulares se han institucionalizado con el último Reglamento Frontex de 2019 y se realizan, entre otros medios ilegales, mediante la alteración de los documentos de identidad de las personas que llegan a las fronteras, la exclusión o impedimento de iniciar el proceso de asilo según el país de procedencia o el internamiento de personas inmigrantes de “ciertas nacionalidades” que se vinculan con terrorismo<sup>283</sup>.

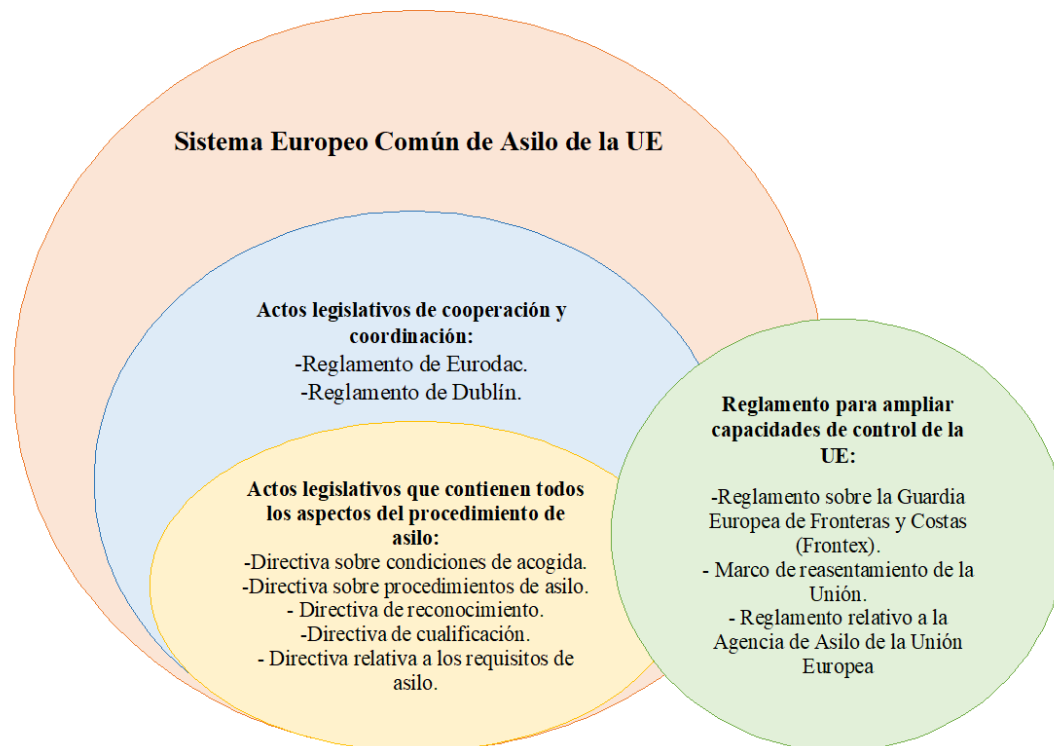
---

<sup>282</sup> Sentencia de 11 de junio de 2015 C-554/13 y la sentencia de 15 de febrero de 2016 -C-601/15 PPU - J.N. Contra Staatssecretaris van Veiligheid en Justicie.

<sup>283</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Francia, Las grietas del refugio en Europa*. Madrid, CEAR, 2018, pág. 42.

En la siguiente imagen, se sintetizará la composición del actual Sistema Europeo Común de Asilo, el cual se constituye como un conjunto de normas que establece los estándares mínimos sobre acogida, procedimiento y otros aspectos relativos a las personas solicitantes de protección internacional en la UE.

**Imagen 8. Jerarquía de las normas jurídicas del Sistema Europeo Común de Asilo de la UE**



**Fuente:** Elaboración propia.

Como se puede analizar, el SECA se compone de varios actos legislativos que contienen todos los aspectos del procedimiento de asilo. Sobre la normativa que abarca el SECA se deben distinguir, por un lado, las disposiciones de cooperación y coordinación, entre ellas, el Reglamento de Dublín y el Reglamento de Eurodac; los cuales tienen el papel más importante. Por otro lado, se encuentran las disposiciones de armonización material, de las cuales las Directivas de acogida y de procedimientos son las más relevantes. Sobre el reglamento de Eurodac y el reglamento de Dublín, estos poseen una relación fundamental. La base de datos Eurodac abarca todas las impresiones dactilares de todos los migrantes irregulares y de los solicitantes de asilo que han sido registrados en los Estados miembros de la UE y los países asociados; es decir que, la base de datos facilita la aplicación del Reglamento de Dublín. Ambos actos permiten comprobar si un solicitante de protección internacional o una persona que se

encuentra en situación irregular en un Estado miembro ha solicitado previamente asilo en otro Estado miembro, además de comprobar si un solicitante ha sido detenido previamente al entrar irregularmente en el territorio europeo y establecer qué Estado miembro es el responsable del examen de cada solicitud de asilo.

### **3.6. Hacia un Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo en la *pos-crisis* migratoria en la UE**

A partir de la Crisis de los refugiados, el sistema de asilo europeo enfrentó un colapso que puso en evidencia sus limitaciones en el intento de armonizar la legislación, igualar las condiciones de acogida y otros aspectos vinculados como las disparidades en el trato digno a los solicitantes de protección internacional. Con el objetivo de avanzar y subsanar estas carencias, la Comisión Europea diseñó, en 2016, algunas propuestas para reformar el SECA. Como se explicó en el capítulo anterior, varias de estas propuestas lograron un acuerdo político entre el Parlamento Europeo y el Consejo, sin embargo, el Consejo no llegó a un acuerdo sobre la reforma del sistema Dublín y del Reglamento sobre Procedimiento, dejando los puntos más relacionados con el paso hacia la acogida e integración en el nivel de la discrecionalidad entre los Estados miembros.

Para el año 2018, la Comisión propuso una refundición de la *Directiva de Retorno* que alcanzó un acuerdo por parte del Consejo en el año 2019 que, sin embargo, no tuvo eco en el Parlamento Europeo. Hasta la fecha los eurodiputados no tienen un posicionamiento como órgano al respecto. La dificultad para llegar a un acuerdo en esta negociación radica en los procedimientos en frontera<sup>284</sup>.

Ante esta negativa, para julio de 2019, la presidenta de la Comisión Europea Ursula Von Der Leyen anunció el diseño de un Nuevo Pacto de Migración y Asilo en el Parlamento Europeo. El 23 de septiembre de 2020, la Comisión Europea presentó el documento del Nuevo Pacto. La oportunidad para revertir el enfoque securitario y defensivo y avanzar hacia la armonización de medidas humanitarias en el trato al solicitante estaba sobre la mesa, solo hacía faltaba: primero, que tal visión hiciera parte del Nuevo Pacto y; segundo, que el Parlamento la ratificara. Por lo contrario, los objetivos centrales de este Nuevo Pacto son cuestionables, pues

---

<sup>284</sup> Barbero, Iker, “Refugiados en contención: lógicas de (in)movilidad en materia de derecho de asilo en la Frontera Sur”, *Revista CIDOB d’ Afers Internacionals*, 2021, n.º 129, págs. 1-3.

refuerzan el énfasis en afrontar la problemática a fuerza de militarizar las fronteras y promover el retorno de los inmigrantes.

El Nuevo Pacto propuso el fortalecimiento de las fronteras en la Unión Europea, ofrecer asilo a las personas necesitadas de protección internacional de forma más efectiva y transformar el Sistema Europeo Común de Asilo preservando los valores de solidaridad y responsabilidad. Asimismo, abordar un nuevo comienzo para la política de migraciones desde principios como la humanidad con eficacia. La propuesta de este Nuevo Pacto surge del fracaso de las continuas medidas adoptadas durante los últimos años, sin embargo, de acuerdo con la oposición que tuvo en el Parlamento Europeo, generaría más problemas que soluciones. Las propuestas legislativas anteriores a 2016 no se ven afectadas por la nueva propuesta de la Comisión; pues han logrado avances significativos en el tratamiento de todos los solicitantes de asilo en toda la UE.

Este Nuevo Pacto fue descrito como una estructura con tres principales partes: la primera parte, estaría compuesta por la dimensión externa y la cooperación con terceros países para ayudar a sus ciudadanos y combatir el tráfico de personas. La segunda parte, constituye un sistema robusto de gestión de las fronteras exteriores europeas. Finalmente, en la tercera parte, se ubicarían las normas internas de *solidaridad*. Esta propuesta configuraría un nuevo comienzo para la política migratoria y de asilo de la UE. Aunque el Nuevo Pacto contiene ámbitos inexplorados para enfrentar la crisis migratoria, lo cierto es que las autoridades comunitarias retomaron en él planteamientos pendientes por acordar entre los Estados miembros, por ejemplo, las normas internas de solidaridad y cuotas: estas cuestiones las “dieron por resueltas” en el nuevo pacto, evitando así alcanzar acuerdos sobre las negociaciones avanzadas en periodos anteriores<sup>285</sup>.

En síntesis, se puede decir que las principales aportaciones del Nuevo Pacto han sido el incrementar el retorno de los solicitantes de protección internacional a sus países de origen, cuando sus peticiones de protección hayan sido rechazadas, el reforzamiento de algunas instituciones como Frontex y la puesta en marcha de alianzas con terceros Estados para crear vías de migración legal.

El Nuevo Pacto se presentó acompañado por un conjunto de propuestas legislativas, entre ellas, el *Reglamento de Gestión del Asilo y la Migración*, RAM, según la COM (2020) 610 de 23 de septiembre de 2020. Este reglamento configura la propuesta central del Pacto y tiene como objetivo: 1- brindar un marco común para relanzar el Sistema Europeo Común de Asilo

---

<sup>285</sup> Plaza, Belén, *La externalización del control de fronteras en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la Unión Europea*, Trabajo Final de Grado, Madrid, Universidad de Comillas, 2021, págs. 23-26.

(SECA). 2-Promover la confianza recíproca entre los Estados miembros; implementar un enfoque integral. 3- Establecer criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable. 4- Introducir mecanismos correctivos de solidaridad para dos nuevas situaciones: por un lado, el desembarco tras la búsqueda y salvamento y, por otro lado, la presión migratoria de países fronterizos con la UE, entre otros aspectos<sup>286</sup>.

De manera resumida, los objetivos de este Pacto 2020 fueron cuatro, se analizarán uno a uno.

### **3.6.1. Los cinco objetivos del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la Unión Europea**

Primero, el establecimiento de un marco común para la gestión de la migración y el asilo, teniendo en cuenta la necesidad de instaurar un nuevo procedimiento en las fronteras<sup>287</sup>, con un mecanismo innovador de control previo a la entrada, “*pre-entry screening*”, que se aplica todas las personas nacionales de terceros países que ingresen a la UE sin autorización. Este nuevo procedimiento fronterizo facilitaría, de forma rápida, la concesión del estatuto a los migrantes en el momento de su llegada, dado que está diseñado para funcionar en sinergia con un procedimiento fronterizo de retorno a fin de devolver rápidamente a las personas cuya solicitud de asilo haya sido rechazada, también rápidamente. El *Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración*, corazón del Nuevo Pacto, incluye controles de identidad, salud, seguridad y toma de huellas dactilares para introducirlos al registro de la base Eurodac. Este sistema servirá para determinar qué procedimiento corresponde a cada persona y también se aplicará a los inmigrantes que hayan evadido los controles fronterizos y se encuentran dentro del territorio de un Estado miembro<sup>288</sup>. Tras una evaluación europea de la aplicación, el Parlamento aprobó el 10 de febrero de 2021 una Resolución que criticaba la aplicación del procedimiento fronterizo en el marco del artículo 43 de la Directiva sobre procedimientos de asilo de 2013 (Mediante la modificación de su propuesta de 2016 de *Reglamento sobre los procedimientos de asilo*).

El segundo objetivo del Nuevo Pacto es mejorar la efectividad de la gestión integrada de las fronteras exteriores de la UE. Para lograr esto, propone diseñar una estrategia política para un periodo plurianual y un ciclo de implementación para el primer semestre del 2021, en el que

---

<sup>286</sup> European Asylum Support Office, *Análisis judicial Introducción al sistema europeo común de asilo para órganos jurisdiccionales*, Malta, European Asylum Support Office 2018.

<sup>287</sup> Propuesta de Reglamento por el que se establece un control de los nacionales de terceros países en las fronteras exteriores, COM (2020) 612 de 23 de septiembre de 2020.

<sup>288</sup> Ruiz-Estramil, Ivana, “El Sistema Europeo Común de Asilo: entre la protección de los derechos humanos y la integración europea”, *Revista de Estudios Europeos*, (80), Valladolid, 2022, págs. 6-9.



se establece un marco aglutinante de todos los actores principales a escala comunitaria y nacional en las áreas de gestión de fronteras y retorno. La finalidad de esta prioridad es crear un proceso de control previo a la entrada aplicado a todos los nacionales de terceros países que se encuentren en las fronteras exteriores, sin cumplir las condiciones de visado, tras el desembarco o posterior a una operación de búsqueda y rescate (*Propuesta de Reglamento sobre el control previo a la entrada*). En lo relativo a las operaciones de búsqueda y rescate, el Nuevo Pacto insta sobre la necesidad de un sistema de solidaridad más predecible de desembarco y un amplio apoyo en Frontex, como también, la cooperación y coordinación entre los Estados miembros con costas mediterráneas<sup>289</sup>.

A su vez, la Comisión presentará una estrategia para el futuro del Tratado de Schengen, con disposiciones nuevas en referencia a la determinación de la responsabilidad relativa a las solicitudes de asilo, un nuevo mecanismo de solidaridad: “programa de cooperación y apoyo”; y promoverá un Foro Schengen que, con periodicidad anual, reunirá a todas las autoridades competentes, como es el caso de los ministros de Interior. El objetivo es articular medidas ejecutivas sobre la reubicación proporcional de migrantes desembarcados tras operaciones de búsqueda y rescate en el mar, así como la creación de un fondo de patrocinio del retorno. Esta iniciativa surge a partir de la propuesta de Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración, un marco común que busca garantizar que el desafío de las llegadas masivas irregulares no lo asuman unos pocos Estados miembros, en especial aquellos con costas en el Mediterráneo, sino todos en igualdad de proporciones.

El tercer objetivo prioritario del Nuevo Pacto es elaborar un sistema sólido de organización y respuesta ante crisis migratorias llamado Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias<sup>290</sup>. La finalidad de este plan es brindar soluciones coordinadas y preventivas para establecer acciones de carácter temporal y extraordinarias<sup>291</sup> ante cualquier crisis para afrontar las llegadas masivas de personas irregulares de terceros países. Asimismo, busca brindar flexibilidad a los Estados miembros en la gestión de situaciones de emergencia en este ámbito, y garantizar que el sistema de solidaridad previsto en el RAM se adapte a los momentos de crisis. Conforme a lo anterior, la Comisión ha retirado la propuesta del

---

<sup>289</sup> Recomendación de la Comisión sobre la cooperación entre Estados miembros para las operaciones de búsqueda y salvamento realizadas por buques que sean propiedad de entidades privadas o estén explotados por entidades privadas. C (2020) 6468, de 23 de septiembre de 2020

<sup>290</sup> Recomendación de la Comisión relativa a un mecanismo de la UE para la preparación y la gestión de las crisis migratorias: Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias, COM (2020) 6469, de 23 de septiembre de 2020.

<sup>291</sup> Propuesta de Reglamento relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo. COM (2020) 613 de 23 de septiembre de 2020.

Mecanismo de reubicación en situaciones de crisis de 2015 y pretende derogar la Directiva de protección temporal; dado que se aprobará una nueva norma que instaura nuevos mecanismos para brindar, de forma inmediata, protección internacional en situaciones de crisis. Esto permitirá que los Estados miembros respondan ante estas situaciones y ejecuten acciones inmediatas para brindar protección. Finalmente, se supone que el Nuevo Pacto incrementará la solidaridad entre los Estados miembros conforme al nuevo *Reglamento de Gestión de la Migración y del Asilo*.

En lo concerniente al cuarto objetivo, la propuesta modificada del *Reglamento Eurodac* de 2016 pretende la optimización y transformación a una base de datos de la Unión para resguardar el marco común en materia de asilo, reasentamiento y migración irregular, incluidas las políticas de retorno. La pretensión es que las bases de datos de la gestión de fronteras de los Estados miembros sean interoperables, IT, para monitorear las llegadas y solicitudes de asilo. Este sistema IT busca conectar todos los procedimientos europeos de fronteras, migración, seguridad y justicia en una misma base de datos. Asimismo, reforzar la lucha contra el tráfico de personas. Para lograr estas prioridades, la Comisión anunció un nuevo plan de acción en esta materia con vigencia hasta 2025 que reforzará la *Directiva de Sanciones a los Empleadores*, con el objetivo de impedir la contratación de personas en situación irregular o solicitantes de asilo sin autorización de trabajo, así como promover la cooperación con terceros países en políticas de seguridad común y defensa<sup>292</sup>.

Por último, el quinto objetivo prioritario fue el fortalecimiento de la cooperación bilateral, regional y multilateral en el ámbito de la migración con terceros países (países de origen, de tránsito y de llegada). En este sentido, se planteó que el Acuerdo de la UE con Turquía (Declaración UE-Turquía) representaba un modelo para los futuros acuerdos de cooperación, por ejemplo, entre la UE y los países del Norte de África<sup>293</sup>. Además, se enfatizó en el refuerzo de la reciprocidad con naciones de Asia y América Latina para avanzar en las políticas de retorno. Acerca de las vías legales y seguras, éstas se basan en fortalecer los compromisos de reasentamiento de los Estados, al igual que otras vías complementarias como los esquemas de admisión humanitaria o de estudio y trabajo, el patrocinio comunitario o privado, la atracción de capacidades y talento a la Unión Europea<sup>294</sup>.

---

<sup>292</sup> Plaza, Belén, *La externalización del control de fronteras en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la Unión Europea*, Trabajo Final de Grado, Madrid, Universidad de Comillas, 2021, págs. 27-29.

<sup>293</sup> Parlamento Europeo, *La Política de Asilo. Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, Bruselas, Fichas temáticas sobre la Unión Europea del Parlamento Europeo, 2021.

<sup>294</sup> Recomendación de la Comisión sobre vías legales para la protección en la UE: promover el reasentamiento, la admisión humanitaria y otras vías complementarias (COM (2020) 6467 de 23 de septiembre de 2020). Yela,

### 3.6.2. Solidaridad... ¿Si no es con el perseguido, con quién?

En la actualidad siguen pendientes varios de los objetivos por los que trabaja la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo, entre ellos, la mejora de los sistemas de acogida, la financiación de los programas de reasentamiento, el aumento de las tasas de reconocimiento de la protección internacional, introducción de alternativas de admisión humanitaria como la reagrupación familiar<sup>295</sup> y los programas de patrocinio comunitarios o privados para la acogida. Asimismo, las vías alternas para que los solicitantes de asilo accedan a la educación y el trabajo. Aun no existe ninguna indicación sobre una fecha concreta para que estas tareas se cumplan. Sin reparos, se puede poner en duda que esta lista de asuntos pendientes se resolverá por la voluntad de los Estados miembros de la UE, tanto es así que la Comisión Europea en 2020 planteó la urgencia de cumplir con estos compromisos<sup>296</sup>. El Nuevo Pacto no asume estos objetivos, por un lado, carece de propuestas efectivas sobre vías legales de acceso a los sistemas de asilo y acogida de los países de la UE; y, por otro lado, le falta claridad sobre las cuotas obligatorias de reasentamiento para los Estados miembros.

Como se vio en el apartado anterior, el Nuevo Pacto de Inmigración y Asilo suponía una oportunidad y compromiso con la protección integral de los refugiados, sin embargo, sus objetivos están muy lejos de tomar esa senda. La propuesta de la Comisión, incluida en el Pacto, es solo la continuación de la Agenda planteada en el año 2015; es decir que, se enmarcan en los ámbitos del mayor control de fronteras, las expulsiones, los retornos masivos, la externalización de las fronteras, la vinculación de la gestión migratoria con la lucha contra la inmigración irregular, las denegaciones masivas de las solicitudes de asilo para agilizar los procesos y el seguimiento de las personas que ingresan a la UE, incluso, a los que no solicitan asilo. Ninguna de ellas incorpora mejorías sustanciales en términos de derechos y garantías, sino que mantienen un modelo de gestión restrictivo frente al ingreso de extranjeros que, por el contrario, afecta a quienes arriban en busca de protección en los países de la UE. Esto genera, claramente,

---

Mercedes, “La construcción de muros y blindaje de fronteras de la Unión Europea ante la crisis de los refugiados”, *Revista de Estudios Europeos*, (79), Valladolid, 2022, pág. 220.

<sup>295</sup> Por ejemplo, el Capítulo V de la Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho a la reagrupación familiar, establece las estipulaciones para la efectividad del derecho de reagrupación familiar relativo a los refugiados. Este procedimiento se configura como una alternativa a la extensión familiar de derecho de asilo, la cual hasta ahora es la única opción para los refugiados. su objetivo es dar una respuesta más eficaz a los casos en que las personas integrantes de la unidad familiar de la persona protegida no requieren ellas mismas de protección, pero sí de un régimen de residencia y prestaciones que permitan el mantenimiento de la unidad familiar en condiciones óptimas.

<sup>296</sup> Recomendación (UE) 2020/1364 de la Comisión de 23 de septiembre de 2020 sobre las vías legales para obtener protección en la UE: promoción del reasentamiento, la admisión humanitaria y otras vías complementarias.

una agresión al principio de no devolución y a los derechos fundamentales de las víctimas de persecución.

Llama la atención que, pese a ese enfoque restrictivo, el Nuevo Pacto haga un énfasis en el principio de solidaridad. Estas iniciativas legislativas no reflejan, a nuestro juicio, ningún tipo de solidaridad, ni ayuda integral con las personas que llegan a territorio de la UE en busca de protección internacional; sino que plantea una serie de opciones, según la conveniencia de los Estados miembros, basadas principalmente en el retorno de los solicitantes de asilo. El patrocinio de los retornos, según European Council on Refugees and Exiles<sup>297</sup>, debería eliminarse por completo como medida de solidaridad porque contradice, precisamente, la idea de solidaridad. Este principio, que hace parte del marco normativo de la UE y que encuentra sus bases históricas en la muy olvidada *fraternité* revolucionaria francesa, debe fundamentarse en el apoyo recíproco entre los Estados miembros: no para retornar al inmigrante, sino para cumplir los objetivos del conjunto de la UE en el ámbito de asilo y migración.

El Nuevo Pacto presentado en el año 2020 ostenta como estrategia fundamental las responsabilidades de los países no comunitarios con la organización de la migración legal y la prevención y lucha contra la inmigración irregular. Es decir que, serán responsables los terceros países, mediante acuerdos de cooperación, de la gestión de la inmigración para reducir la afluencia de migrantes irregulares hacia Europa. En este sentido, se entiende que la responsabilidad de la gestión de la inmigración queda en manos de países que no tienen, ni el compromiso político, ni cultural e histórico de la UE, ni las condiciones materiales para garantizar, de forma efectiva, el derecho de asilo o condiciones dignas de acogida.

Según European Council on Refugees and Exiles<sup>298</sup>, la asimilación del sistema de Dublín es bastante fuerte por parte de los Estados miembros, lo que genera una serie de disfuncionalidades en el asilo, teniendo en cuenta que las normas sobre el reparto de responsabilidad de la evaluación del examen de las solicitudes de asilo han sido, durante años, una importante fuente de conflictos entre los Estados miembros, lo que ha impedido negociaciones exitosas del SECA.

Continuando con el ámbito sobre la responsabilidad de los Estados, el Nuevo Pacto insiste en asignar obligaciones a los solicitantes de protección internacional y establece algunas consecuencias punibles de su incumplimiento. Entre ellas, los desplazamientos ulteriores sin

---

<sup>297</sup> European Council on Refugees and Exiles, *El Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración: dando con una mano lo que se quita con la otra*, Murcia, Traducción de Fundación Cepaim, 2021, pág. 27.

<sup>298</sup> *Ibidem*, págs. 15-20.

reconocer las necesidades que llevan a los solicitantes a desplazarse entre un Estado miembro y otro, teniendo en cuenta que esto se debe, mayoritariamente, a las deficientes condiciones de acogida que un primer Estado brinda en comparación con otro. Es decir que, las personas solicitantes pierden el derecho a la acogida en cualquier Estado miembro distinto de aquel en el que deben estar presentes, ignorando el hecho de que la acogida u otras condiciones podrían ser inadecuadas en ese país o, incluso, que las causas de la persecución pueden seguir a la persona hasta el país de entrada a Europa<sup>299</sup>.

Ahora bien, llama mucho la atención la propuesta de un “Partenariado de retorno” estipulada en el Nuevo Pacto. Según Comisión Española de Ayuda al Refugiado<sup>300</sup>, es preocupante esta propuesta, dado que va en contra de cualquier principio de solidaridad europeo; pues supone que los Estados Miembros colaborarán para incrementar los retornos a través de apoyos técnicos y económicos. Evidentemente, el excesivo énfasis sobre incrementar los retornos generaría no solo un riesgo de vulneración de los derechos fundamentales para los solicitantes de protección internacional, sino también detenciones prolongadas en los casos de los procedimientos en frontera o en situaciones de limbo jurídico, debido a que ciertos países pueden negarse por completo a admitirlos en sus sistemas de asilo y acogida.

La decisión de financiar el retorno, antes que la acogida, es un reflejo de una muy distorsionada comprensión de la solidaridad. En este sentido, según European Council on Refugees and Exiles<sup>301</sup>, “el deber ser” sería que todos los Estados miembros brindaran, solidariamente, acciones de reubicación. Algo que no sería muy difícil de justificar, teniendo en cuenta que uno de los objetivos de la solidaridad correctiva es reprender la injusticia de las normas de asignación de responsabilidades para el examen de las solicitudes. La solidaridad debería basarse en asumir responsabilidades con las personas solicitantes de protección internacional y su asistencia a todas sus necesidades, no en patrocinar el retorno como la única opción aceptable.

En referencia al establecimiento de procedimientos rápidos en frontera es controversiales, como también lo es el hecho de que las normas sobre asilo y retorno hagan parte de un mismo

---

<sup>299</sup> Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo* COM (2020) 609 final), Bruselas, Comisión Europea, 2020, págs. 7-15.

<sup>300</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Informe 2020: Las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, CEAR, 2020.

<sup>301</sup> European Council on Refugees and Exiles, *El Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración: dando con una mano lo que se quita con la otra*, Murcia, Traducción de Fundación Cepaim, 2021, pág. 2.

instrumento<sup>302</sup>. Lo anterior supone que cualquier persona solicitante de protección internacional que llegue a las fronteras de un Estado miembro de la UE se le aplique el procedimiento acelerado, reduciendo las garantías procedimentales debido a los cortos plazos establecidos y el incumplimiento del principio de no devolución. Pues el objetivo es que las solicitudes con pocas posibilidades de admisión sean evaluadas con prisa y sin permitir al solicitante la entrada a los países comunitarios. Los casos en que se aplicaría este procedimiento serían aquellos en los que el solicitante provenga de un país con poca posibilidad de que su solicitud sea aceptada, o cuando se presume que la solicitud es falsa, o si se considera que la persona supone, *per sé*, una amenaza a la seguridad<sup>303</sup>.

La exposición del Nuevo Pacto en 2020 generó grandes controversias entre algunos países de la UE. Algunos eurodiputados plantearon que este tenía estipulaciones vagas y complejas, y que sus soluciones frente a la crisis migratoria no eran realistas. Por ello, solicitan más equilibrio entre las responsabilidades y el principio de solidaridad entre los Estados miembros. Como también, el cambio de su enfoque, el cual se centra en los retornos como un pilar de la política migratoria de la UE. Lograr un Pacto entre todos los países miembros requiere de la solución de sus diferencias y omisiones para avanzar hacia un marco normativo respetuoso con el enfoque de derechos humanos, de manera que el consenso se logre en temas que vean en los solicitantes de protección internacional algo más que un peligro<sup>304</sup>.

### **3.7. Marco general actual de la Política Migratoria Exterior y de Asilo de la UE**

El Derecho Comunitario de la UE ha presentado y adoptado una serie de normativas mínimas armonizadoras en el ámbito de la lucha contra la inmigración irregular, el control de las fronteras externas y el tratamiento homogéneo del derecho a la protección internacional. Entre ellas, se encuentra la estrategia que relaciona la política migratoria comunitaria con la cooperación al desarrollo con terceros países de origen y tránsito de los inmigrantes. Aunque

---

<sup>302</sup> Propuesta modificada de Reglamento por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE. COM (2020) 611, de 23 de septiembre de 2020.

<sup>303</sup> Plaza, Belén, *La externalización del control de fronteras en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la Unión Europea*, Trabajo Final de Grado, Madrid, Universidad de Comillas, 2021, págs. 13-17.

<sup>304</sup> Ruiz-Estramil, Ivana, “El Sistema Europeo Común de Asilo: entre la protección de los derechos humanos y la integración europea”, *Revista de Estudios Europeos*, (80), Valladolid, 2022, págs. 81-83.

este aspecto se encuentra estipulado en el Consejo Europeo de Tampere<sup>305</sup> y en diferentes documentos legales de la Comisión,<sup>306</sup> han sido numerosas las comunicaciones de los diferentes Consejos Europeos; así como de órganos e instituciones comunitarias que enfatizan en la necesidad de seguir diseñando y trabajando en la inmigración y la cooperación al desarrollo bajo nuevas ópticas<sup>307</sup>.

Una de las primeras iniciativas en materia de inmigración y cooperación fue el Enfoque Global de la Migración, adoptado por el Consejo Europeo en diciembre de 2005. Frente a esta estrategia, diferentes líderes de los Estados miembros manifestaron la necesidad de vincular la armonización de las políticas migratorias con la política exterior de la UE. El objetivo de esta estrategia integral fue abordar la migración irregular y la trata de personas a partir del fomento y la dirección estratégica de la cooperación con terceros países. En este sentido, se estrechan los vínculos con países de origen y de tránsito para conocer sus necesidades y buscar que las prioridades de la UE compaginen con la cooperación al desarrollo de estos países. El estrecho relacionamiento de la gestión de la migración con las políticas de desarrollo enfocó sus operaciones en aquellas regiones que representaban una presión migratoria constante hacia la UE, entre ellos, los países norafricanos. Asimismo, mediante esta estrategia se promovió un trabajo interinstitucional con otros organismos de la UE que tienen competencias en esta materia, entre los que se encuentra: Europol (Lucha contra la trata de personas) y Frontex (Control y gestión de las fronteras)<sup>308</sup>.

Cinco años después de la implementación del Enfoque Global de la Migración, la Comisión Europea presentó la misma estrategia, pero con un nuevo componente: la movilidad. El objetivo de esta nueva propuesta era gestionar mejor la circulación de nacionales de terceros países con estancias en la UE de períodos de corta duración, entre ellos, estudiantes, miembros de familia o empresarios. Al igual que la anterior estrategia de 2005, la aprobada en 2011 se enfocó en el vínculo de la migración con el desarrollo económico; a pesar de que la Comunicación sobre la migración de mayo de 2011 indicaba que la migración a Europa debía ser una elección más que una necesidad, con lo cual daba a entender que se rompía así con el enfoque desarrollista del Tratado de Tampere. Conforme a esta estrategia de 2011, se priorizó

---

<sup>305</sup> El enfoque excesivo de control fronterizo es una de las disrupciones más críticas de los principios del Tratado de Tampere; así como una fuerte limitación al desarrollo de una política europea de inmigración y asilo.

<sup>306</sup> Comunicación de la Comisión de 3 de diciembre de 2002 al Consejo y al Parlamento Europeo: Integración de las cuestiones de migración en las relaciones de la Unión Europea con países terceros [COM (2002) 703 final.

<sup>307</sup> Rotaèche, Cristina, “El enfoque global de la migración en la Unión Europea y el derecho humano al desarrollo”. *Miscelánea Comillas, Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, 67(130), Madrid, 2009, pág. 201.

<sup>308</sup> Comunicación de la Comisión, *El Enfoque Global de la Migración un año después: hacia una política europea de inmigración integrada*, (COM (2006) 735, 30.11.2006)

la protección de los refugiados a través de la promoción de mecanismos de protección internacional en terceros países y se le dio más importancia a la dimensión externa del asilo frente al anterior Enfoque Global de 2005<sup>309</sup>.

El Enfoque Global de la Migración y la Movilidad<sup>310</sup> propuesto en el año 2011 por la Comisión Europea, es una de las principales estrategias de la política exterior de la UE vigente. Sus objetivos son mejorar la gestión de la migración legal, prevenir y luchar contra la inmigración ilegal, gestionar la movilidad y garantizar la protección internacional. En este sentido, conforme a unas prioridades definidas, este Enfoque establece las formas operativas de diálogo político y cooperación entre los Estados miembros de la UE y terceros países<sup>311</sup>. Nada indicaba que, en el marco de este enfoque, el diálogo político y la cooperación con terceros países podría derivar en formas de relacionamiento que rozan la frontera de la coacción a la UE, como el que analizaremos en el siguiente apartado.

### **3.7.1. El caso Turquía y la externalización de la gestión migratoria de la Unión Europea**

Entre el año 2015 y 2016, el periodo más álgido de la Crisis de los refugiados, la Comisión presentó varias comunicaciones en las que propone una serie de acciones para mitigar las fuertes olas migratorias. En este sentido, planteó una nueva Agenda Europea de Migración<sup>312</sup>, la cual se enfocó en los ámbitos de la seguridad, un mayor control de las fronteras y la firma de acuerdos de readmisión. El refuerzo del sistema de migración de la UE se enfocó en comprender y desactivar los flujos caóticos e irregulares<sup>313</sup> de migrantes, especialmente, sirios. Además, resaltó la importancia de abordar el reto inmediato de restablecer el orden en la ruta del Mediterráneo Oriental y los Balcanes Occidentales<sup>314</sup> por medio de la cooperación con terceros

---

<sup>309</sup> Consejo Europeo, *Reforma del sistema de asilo de la UE*, Bruselas, Secretaría General del Consejo, 2022.

<sup>310</sup> “El Enfoque Global de la Migración y la Movilidad comprende toda la agenda migratoria, incluida la migración legal e irregular, lucha contra la trata de seres humanos y tráfico ilícito de migrantes, fortalecimiento y protección para refugiados, mejorando los derechos de los migrantes y aprovechando los vínculos positivos que existen entre la migración y el desarrollo” (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Enfoque Global de la Migración y la Movilidad, del 18 de noviembre de 2011 /COM/2011/0743 final).

<sup>311</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Enfoque Global de la Migración y la Movilidad* COM/2011/0743 final.

<sup>312</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico Y Social Europeo y al Comité de las Regiones una Agenda Europea de Migración, del 13 de mayo de 2015, COM (2015) 240 final.

<sup>313</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el Estado de ejecución de las medidas prioritarias en el marco de la Agenda Europea de Migración, del 10 de febrero de 2016, COM (2016) 85 final.

<sup>314</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo hacia una Reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y una Mejora de las Vías Legales a Europa, del 6 de abril de 2016, COM (2016) 197 final.



países, entre ellos Turquía, para la externalización de las políticas migratorias y fronterizas de la UE.

Como resultado del enfoque establecido en las anteriores comunicaciones, en marzo de 2016 el Consejo Europeo y Turquía acordaron algunas medidas para reducir las masivas llegadas de inmigrantes irregulares a Europa a través de Turquía. Según la Declaración UE-Turquía<sup>315</sup>, el objetivo es acabar con el modelo de negocio de los traficantes y ofrecer a los inmigrantes otras alternativas para no poner en riesgo sus vidas. Entre las medidas pactadas se encuentran: por un lado, que todos los inmigrantes irregulares y solicitantes de asilo, que ingresaran desde Turquía a las islas griegas y que sus solicitudes fueran inadmisibles, debían ser regresados a Turquía. Por otro lado, que por cada sirio devuelto a Turquía otro sirio debía ser reasentado en algún Estado de la UE, a cambio de una mayor liberalización en materia de visados para los ciudadanos turcos y el pago de 6.000 millones de euros en el marco del Mecanismo para los refugiados en Turquía hasta finales de 2018<sup>316</sup>. El mensaje de este acuerdo era claro: “los que llegaran a Grecia serían retornados inmediatamente, mientras que los que esperaban pacientemente en Turquía tendría la oportunidad de entrar en su lugar”<sup>317</sup>, mientras que, en paralelo, la UE paga a Turquía una enorme cifra en el marco de su cooperación con Europa.

Según el último informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración<sup>318</sup> presentado por la Comisión el 16 de octubre de 2019, la Declaración UE-Turquía ha sido un acuerdo “clave” para minimizar el problema de la masiva afluencia de refugiados en costas del Mediterráneo Oriental. Sin embargo, en el mismo informe se pone en evidencia la fuerte presión migratoria que enfrenta Turquía por ser el “tapón de Europa” en plena afluencia migratoria procedente de Siria, dado que la inestabilidad de la región no ha cesado. En el mismo informe sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración, se menciona que, a través de los 6.000 millones de euros del Mecanismo para los refugiados en Turquía, se brinda una ayuda

---

<sup>315</sup> Consejo Europeo, *Declaración UE-Turquía*, Comunicado de prensa, 144/16, 18 de marzo de 2016, Bruselas, Press office-General Secretariat of the Council, 2016.

<sup>316</sup> *Ibidem*.

<sup>317</sup> García, Laura, *Análisis crítico de las políticas de asilo y migración implementadas por la Unión Europea en relación con la crisis de refugiados*, Trabajo Final de Máster, Madrid, Universidad de Comillas, 2021, págs. 7-20.

<sup>318</sup> Este informe revisa los principales aspectos de la respuesta de la UE desde 2015 y hace énfasis en las medidas adoptadas por esta desde el último informe de situación (COM (2019) 126 final). En ese informe, del año 2019, se indicaba una serie de medidas determinantes que debían adoptarse de inmediato para la actuación en las rutas del Mediterráneo en particular, y se exponían los progresos realizados en la labor en curso para consolidar el conjunto de instrumentos de la UE en materia de migración, fronteras y asilo (Comunicación de la Comisión Al Parlamento Europeo, Al Consejo Europeo Y Al Consejo Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración COM/2019/481 final).

importante a las personas necesitadas en condiciones de vulnerabilidad<sup>319</sup>. En la práctica, Turquía se comprometió en controlar las fronteras desde afuera. Esta medida de externalización del control migratorio en Turquía, según Blanca Garcés<sup>320</sup>, redujo en parte las llegadas a Grecia, sin embargo, no fue la medida que más impactó en la reducción de llegadas de refugiados a Europa. Lo que rompió el flujo desatado en 2015 fue la internalización de “espacios de excepción” dentro de las propias fronteras europeas, varios de ellos ubicados en las islas griegas. Según la Comisión Europea, la restricción geográfica permitía el cumplimiento del acuerdo, es decir, asegurar el retorno inmediato a Turquía o a los países de origen de aquellos que hubieran llegado irregularmente. Esto hizo de las islas griegas gigantescos “campos de detención” en los que se concentra la población en busca de refugio, a la espera de ser trasladados a Turquía o a sus países de origen, una decisión que no siempre llega. El efecto generado por estos campos de internamiento en la población inmigrante, a través de las redes migratorias, frenó la afluencia de refugiados<sup>321</sup>.

Pero ¿Qué ha pasado con Turquía? Según Gonzalo<sup>322</sup>, para el año 2020 no se han realizado expulsiones masivas de Grecia a Turquía, tampoco se han creado vías legales y seguras de reasentamiento de Turquía a la UE. Desde 2016 se han realizado 2.000 devoluciones de Grecia a Turquía debido al rechazo de los tribunales griegos a aceptar Turquía como país seguro. En cuanto al reasentamiento, tan solo 25.000 refugiados (de un contingente que se había fijado en 72.000 plazas) han sido reubicados de Turquía a la UE. Respecto a las devoluciones, para el año 2021 se han devuelto 2.139 personas. Turquía ha acogido a más de 3,7 millones de refugiados sirios y cerca de 400.000 migrantes provenientes de otros países en conflicto<sup>323</sup>.

El gobierno turco ha reclamado a la UE su incumplimiento en el acuerdo, pues no ha liberalizado los visados, ni ha reformado la unión aduanera ni, supuestamente, ha pagado los 6.000 millones de euros que se acordaron. Ante este panorama, Erdogan ha cumplido con sus ultimátum argumentando que Turquía no está en condiciones de atender y alimentar a la cantidad de refugiados que se encuentran en el país, razones por lo que se ve obligado a dejar

---

<sup>319</sup> Parlamento Europeo, *La Política de Asilo. Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, Bruselas, Fichas temáticas sobre la Unión Europea del Parlamento Europeo, 2021.

<sup>320</sup> Garcés, Blanca, “Cuatro años del acuerdo UE-Turquía”, *Revista CIDOB*, n° 617. Barcelona, 2020, págs. 1-3.

<sup>321</sup> Existe una investigación en curso por presuntas ventas de pasaportes oficiales turcos a refugiados sirios para ser trasladados a Francia y Alemania. “Turquía investiga una red de tráfico de personas a Alemania que utilizaba pasaportes oficiales”, en *El País*, 26-II-2021. (Consultado el 05/07/2022).

<sup>322</sup> Gonzalo, Elena, “*La declaración UE-Turquía de 2016 en perspectiva política y de derecho internacional*”, Trabajo Final de Máster, Madrid, Universidad de Comillas, 2022, págs. 15-23.

<sup>323</sup> “El acuerdo indigno entre la Unión Europea y Turquía”, en *noticiasdegipuzkoa.eus*, 19-III-2021, (Consultado 19/06/2022).

las fronteras abiertas<sup>324</sup>. Para febrero de 2020, Turquía amenazó con derogar la Declaración, lo que generó graves consecuencias en Grecia: suspensión del derecho al asilo y el bloqueo a cientos de inmigrantes en su frontera, además de hacer retornar a otros inmigrantes en el mar Egeo. En marzo de 2020, Turquía suspendió la readmisión de los retornados de las islas griegas a causa de la pandemia, y la UE está intentando actualmente persuadir a Turquía, al más alto nivel político, para que reanude la readmisión<sup>325</sup>.

El acuerdo entre Turquía y la UE se fundamenta en impedir que los inmigrantes salgan de su territorio en dirección a Europa. Según Amnistía Internacional<sup>326</sup>, Grecia introdujo políticas que obligaban a quienes entraban por medio de las islas a permanecer allí en campos con condiciones lamentables (hacinamiento, tiendas de campaña, frío extremo, insalubridad) en espera de una decisión sobre sus solicitudes de protección internacional. Actualmente, el 86% de los inmigrantes que se encuentran en las islas proceden de Afganistán, Siria, Somalia, República Democrática del Congo y Palestina; y uno de cada cuatro, es decir, el 26% son menores de edad. Para el año 2021, Turquía albergaba a 4 millones de personas refugiadas, entre las que hay 3,6 millones procedentes de Siria, más que de ningún otro país. Se podría decir que estos acuerdos se basan en la idea: “es más fácil limitar las llegadas de inmigrantes a la UE, que devolverlos una vez estén en el territorio de la Unión”. Desde 2016, la UE ha gastado más en el fondo interno de seguridad que en el fondo de asilo, migración e integración, el cual tiene dentro de sus prioridades apoyar la migración legal a los Estados de la UE<sup>327</sup>. La perspectiva es clara: evitar a toda costa que los refugiados lleguen a Europa.

Como se puede analizar, la propuesta sobre una estrecha relación con terceros países, bajo un enfoque de externalización de la gestión migratoria, excluye por completo cualquier medida que garantice la protección de las personas solicitantes de protección internacional, pues se obliga a países que no cuentan con un sistema efectivo de protección, ni garantías de respeto a los derechos humanos a asumir cargas excesivas de acogida de solicitantes de protección internacional. El caso ejemplar sobre el impacto negativo en los derechos fundamentales de estas personas en condiciones de vulnerabilidad es la externalización de la gestión migratoria en Turquía.

---

<sup>324</sup> Garcés, Blanca, “Cuatro años del acuerdo UE-Turquía”, *Revista CIDOB*, n° 617. Barcelona, 2020, págs. 1-3.

<sup>325</sup> Parlamento Europeo, *La Política de Asilo. Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, Bruselas, Fichas temáticas sobre la Unión Europea del Parlamento Europeo, 2021.

<sup>326</sup> “UE: El aniversario del acuerdo con Turquía, un aviso frente a nuevos acuerdos de migración peligrosos”, en *Amnistía Internacional*, 12-III-2021. (Consultado el 05/07/2022).

<sup>327</sup> “UE: del “enfoque global de la migración y la movilidad” a un enfoque de control”, en *Acampa Madrid*, 20-XII-2020. (Consultado el 05/07/2022).

Aunque el caso de Turquía es el más emblemático sobre esta situación, lo cierto es que el endurecimiento de los controles fronterizos y los acuerdos con terceros países de origen y tránsito, como los del Norte de África (principalmente del Magreb y de la costa occidental africana), Asia y Latinoamérica, mediante acuerdos de cooperación con la UE para lograr su colaboración en la contención de las migraciones, también resultan preocupantes<sup>328</sup>.

Tomando los años 2021 y 2022 como referencia, no resulta exagerado afirmar que, en cuanto a la externalización de los controles migratorios, el verdadero “*efecto llamada*” no involucra a los inmigrantes, sino a los gobiernos del primer anillo geográfico exterior a la UE; es decir que, la llamada la generó la misma UE con el Mecanismo para los refugiados en Turquía. Pues después del caso Erdogan, se han presentado situaciones que rozan con el chantaje por medio de la apertura de fronteras, por ejemplo, por parte del gobierno de Marruecos generando presión a España; de Hungría trasladando refugiados a la frontera austriaca o de la Bielorrusia de Lukashenko enviando sirios, afganos, iraquíes e iraníes a la frontera polaca, entre otros casos.

El refugiado se ha convertido, en consecuencia, en la moneda de cambio con el cual se sella la cooperación, obligada, con los gobiernos que sirven de control migratorio exterior a la UE. Asimismo, analizamos que el enfoque “integral” que presume tener el *Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración* realmente intenta trasladar la responsabilidad de la gestión de la migración solicitantes de protección internacional a los países no comunitarios, por lo tanto, no comprometidos con la Unión y sus principios, mediante la incorporación de acuerdos exteriores. Esto claramente debería contrarrestarse con la gestión propia; enfocándose en el cumplimiento de la legislación de los países miembros de la UE en materia de asilo.

### **3.7.2. Financiación de las políticas de asilo e integración en la Unión Europea**

Ahora bien, sobre la financiación de políticas de asilo en la UE, se cuenta con un instrumento (fondo) de financiación para este ámbito. Dicho instrumento se denomina Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI)<sup>329</sup>. Este fondo contribuye a la gestión eficiente de la migración, aplicación, refuerzo y desarrollo de la política común de asilo; y financiación de una política común de inmigración teniendo en cuenta el acervo correspondiente de la UE, sus obligaciones internacionales que se desprenden de los instrumentos internacionales de los que

---

<sup>328</sup> Lo Coco, Daniela y González-Hidalgo, Eloísa, “La doble lógica de la externalización europea: protección y deportación en Marruecos”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n.º 129, Barcelona, 2021, pág. 90.

<sup>329</sup> Reglamento 2021/1147 de 7 de julio de 2021 por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración DOUE L 251/01, 15.7.2021

son parte sus Estados miembros<sup>330</sup>. El Fondo FAMI se rige por el Reglamento sobre disposiciones comunes<sup>331</sup> y tiene como objetivo continuar con el desarrollo de una ejecución coordinada y convenida de los Fondos de la Unión ejecutados en régimen de gestión compartida, a partir de normas financieras basadas en el artículo 322 del TFUE para todos estos Fondos, especificando el ámbito de aplicación de las disposiciones pertinentes. El reglamento de este fondo se basa, fundamentalmente, en el artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea el cual establece que:

“A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial. La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.” (Título XVIII Cohesión Económica, Social y Territorial, Artículo 174).

Así mismo, el artículo 175 TFUE exige que la Unión apoye la consecución de dichos objetivos mediante la actuación que realiza a través de los fondos. En este sentido, el artículo establece:

“Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 174. Al formular y desarrollar las políticas y acciones de la Unión y al desarrollar el mercado interior, se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 174, participando en su consecución. La Unión apoyará asimismo dicha consecución a través de la actuación que realiza mediante los fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección Orientación; Fondo Social Europeo; Fondo Europeo de Desarrollo Regional), el Banco Europeo de Inversiones y los otros instrumentos financieros existentes” (Título XVIII Cohesión Económica, Social y Territorial, Artículo 175).

Por su parte, el artículo 322 del TFUE configura la base para la adopción de normas financieras que establezcan el procedimiento que debe seguirse para instaurar y ejecutar el presupuesto, mediante la presentación de informes, la rendición de cuentas y el control o regulación de la responsabilidad de los agentes financieros que intervienen en la aplicación de

---

<sup>330</sup> Parlamento Europeo, *La Política de Asilo. Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, Bruselas, Fichas temáticas sobre la Unión Europea del Parlamento Europeo, 2021.

<sup>331</sup> Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo del 24 de junio de 2021, por el que se establecen disposiciones comunes sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo Plus, el Fondo de Cohesión, el Fondo de Transición Justa y el Fondo Europeo Marítimo, de la Pesca y la Acuicultura y normas financieras para estos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior e Instrumento de Apoyo Financiero para la Gestión de Fronteras y Política de Visados PE/47/2021/INIT.

estos recursos. En general, según Ángel & Zebda<sup>332</sup>, la arquitectura del FAMI está muy bien concebida desde el punto de vista de la transparencia.

El Fondo FAMI, durante el periodo 2014 y 2020, se incrementó en su presupuesto de 3.310 millones de euros a 6.600 millones de euros, pues este periodo coincidió con una fuerte crisis migratoria en toda la UE, lo que obligó a destinar más recursos para solventar los planes de emergencia que dicha crisis exigía. Para el periodo 2021-2027, el presupuesto del FAMI, destinado para toda la UE, se incrementó nuevamente pasando a los 9.900 millones de euros. Entre los objetivos de este programa 2021-2027, se encuentra: gestionar la migración, el asilo y la integración de una manera eficaz y humanitaria.

Este fondo incluye el apoyo financiero a los Estados miembros por la solidaridad manifestada a partir del reasentamiento y la reubicación de inmigrantes solicitantes de protección internacional, casi a manera de “recompensa” por asumir su cuota solidaria de recepción. Además, se encuentran otros instrumentos de financiación de la Unión relacionados con los solicitantes de protección internacional, aunque de forma indirecta, entre ellos está: el Fondo Social Europeo, el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Dentro de los objetivos de estos fondos se ha incluido el asignar recursos para la integración de los migrantes y refugiados. No obstante, se resalta el porcentaje de fondos que le corresponde a este grupo poblacional, concretamente, no está contabilizado de forma segmentada en las líneas presupuestarias, lo que genera una situación de incertidumbre y de falta de claridad sobre las cifras reales de inversión social en esta población.

Adicionalmente, se dio una dotación de 456 millones de euros a la EASO, actual Agencia de Asilo de la Unión Europea, para el período 2014-2020, lo que configura un sustancial incremento financiero dado que en un primer momento se concedieron 109 millones de euros. En la misma línea y con el objetivo de brindar apoyo operativo a los procedimientos de asilo en los próximos periodos, el nuevo marco financiero plurianual (MFP) ha concedido el presupuesto de 1.220 millones euros para el período 2021-2027. Del mismo modo, existen otras ayudas para el ámbito de la integración de migrantes y refugiados destinados a medidas externas de los fondos fiduciarios. Entre ellos se encuentran: El Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África, con un presupuesto de 5.000 millones de euros para su período original de

---

<sup>332</sup> Galvín, Miguel; Zebda, Siham, “El plan de acción de integración e inclusión de la UE (2021-2027) y su aplicación en España”, En Yurrebaso Macho, A.; Seixas Vicente, I.; Cabezas Vicente, M. (eds.), *Políticas públicas en defensa de la inclusión, la diversidad y el género*, Vol. V, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2021, págs. 25-35.

cinco años. Su mandato se amplió hasta finales de 2021 para ayudar a los países africanos en la gestión de la migración y el control de fronteras. El Fondo Fiduciario Regional de la UE, el cual cuenta con 2.200 millones de euros desde su creación en 2014. Este fondo se creó para atender la crisis siria. También se amplió hasta finales de 2021, y ha sido asumido por la Respuesta de la UE a la Crisis de Siria en el MFP 2021-2027. A este grupo pertenece el ya mencionado y polémico Mecanismo para los Refugiados en Turquía, con un presupuesto de 3000 millones de euros para 2016-2017 y otros 3.000 millones de euros para el periodo 2018-2019. Frente a la acusación de impago del Gobierno de Turquía, debemos remarcar que en el marco de este último mecanismo se han desembolsado cerca de 4.000 millones de euros para proyectos que se financiarán hasta mediados de 2025. En julio de 2020, la UE acordó una ampliación de 485 millones EUR de la ayuda humanitaria en el marco del Mecanismo con Turquía para permitir la extensión de los programas actuales hasta finales de 2021<sup>333</sup>.

Finalmente, se encuentra el Fondo Europeo de Desarrollo, el cual tiene como objetivo erradicar con la pobreza y continuar con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, pero se ha utilizado cada vez más para financiar la respuesta a las cuestiones migratorias en los últimos años, de manera que habría que incluirle como parte de los recursos invertidos por la UE para esta cuestión. Este fondo se ha integrado al marco financiero plurianual bajo la rúbrica de la Vecindad y el mundo, con un fondo de 98.400 millones para el conjunto de la rúbrica<sup>334</sup>. No deja de ser problemática la proporción de los fondos destinados al control migratorio en terceros países, frente a al destinado a la acogida e integración de los solicitantes de protección internacional.

### **3.8. El Derecho a la Protección Internacional por motivos de orientación sexual y la identidad de género en la Unión Europea**

El reconocimiento formal de las personas LGTBIQ+, en el marco de la protección internacional, representa un progreso en las legislaciones antecesoras y un avance importante hacia las condiciones de igualdad y la solución de las violencias que sufre este colectivo. Aunque siguen existiendo múltiples retos por superar y situaciones que reparar, en cuanto a los

---

<sup>333</sup> Parlamento Europeo, *La Política de Asilo. Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, Bruselas, Fichas temáticas sobre la Unión Europea del Parlamento Europeo, 2021.

<sup>334</sup> *Ibidem*.

derechos fundamentales de las personas LGTBIQ+; lo cierto es que se han forjado significativos avances jurídicos (internacionales, regionales y nacionales de algunos Estados) que buscan la garantía y protección de sus derechos. En este sentido, en la presente sesión queremos explicar y analizar los principales instrumentos jurídicos internacionales y europeos que existen para la garantía del derecho de asilo de las personas LGTBIQ+.

Aunque se reconozca que existe un amplio conjunto de instrumentos y avances jurídicos para el reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales de las personas LGTBIQ+, lo cierto es que aquí nos centraremos exclusivamente en el derecho a la protección internacional de este colectivo. El camino de lo global a lo regional se realiza teniendo en cuenta que el Derecho de la UE se basa, directamente, en los instrumentos legislativos internacionales para establecer sus disposiciones normativas comunitarias.

Según ACNUR<sup>335</sup>, la violencia, persecución y amenazas a las personas LGTBIQ+ no es un fenómeno reciente, pues ha estado presente en las realidades de muchas regiones y sociedades del mundo. No obstante, en algunos países se evidencia una mayor conciencia sobre la necesidad de brindar protección y garantías a personas que traspasan fronteras en busca de asilo debido a sus orientaciones sexuales e identidad de género. Aunque esta situación corresponde con las disposiciones generales del término refugiado, según el artículo 1, A, párrafo 2 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, y a su principio de no discriminación establecido en el preámbulo de la mencionada Convención; la verdad es que la aplicación de esta definición (del término de refugiado) sigue siendo insuficiente para garantizar la protección internacional de las personas LGTBIQ+.

En tal dirección y a partir de la exigencia de perfeccionar las carencias legislativas del derecho de asilo de las personas LGTBIQ+, ACNUR ha creado diversos criterios y referentes jurídicos. Aunque estos instrumentos no son vinculantes, tienen en la práctica de los Estados un papel determinante, no solo como instrumentos promocionales de “buenas prácticas” para el cumplimiento de los derechos humanos; sino porque generan las bases de *ius-gignite* para el establecimiento de nuevas normas jurídicas vinculantes en los Estados de forma progresiva. En tal sentido, mencionaremos algunos documentos jurídicos que instan a los Estados y comunidades políticas sobre la garantía del derecho a la protección internacional de las personas LGTBIQ+ y que forman parte del *ius cogens* internacional en esta materia.

---

<sup>335</sup> ACNUR, *La Protección Internacional de las personas LGTBIQ+. Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y/o la identidad de género*, México, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2014, págs. 17-21.



En primer lugar, tenemos El Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado de 1979, en virtud de la Convención de 1951. En particular, estas directrices se examinan junto con las Directrices del ACNUR sobre protección internacional No. 1, llamadas “La persecución por motivos de género en el contexto” del Artículo 1 A, párrafo 2 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967; así como con las Directrices del ACNUR sobre protección internacional No. 2: “Pertenencia a un determinado grupo social” con base al Artículo 1 A, párrafo 2 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados; y las Directrices del ACNUR sobre Protección Internacional No. 6: “Solicitudes de asilo por motivos religiosos”. Estas sustituyen la Nota de orientación del ACNUR sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual o la identidad de género establecidas en noviembre 2008<sup>336</sup>.

El Manual y las directrices de ACNUR, plantean una concepción de la persecución que hace referencia a “toda amenaza contra la vida o la libertad de una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas”, junto a las “otras violaciones graves de los derechos humanos por las mismas razones” que surgen de esas amenazas. Conforme al análisis de los motivos por los cuales se solicita el estatuto de refugiado (los establecidos por la Convención de Ginebra de 1951), se comprueba que estos no aluden, de forma explícita, a la orientación sexual o identidad de género como causales de persecución. No obstante, conforme a las diversas interpretaciones contemporáneas, estos motivos (la orientación sexual o identidad de género) serían inherentes y transversales a otros motivos señalados por el principal instrumento internacional (Convención de Ginebra) como pueden ser: persecución por motivos de religión, etnia, opiniones políticas y por pertenencia a un determinado grupo social<sup>337</sup>. Adicionalmente, el objetivo de estas directrices es orientar la interpretación legal de los gobiernos y organismos jurídicos regionales, así como a las personas encargadas de la toma de decisiones y la judicatura sobre el ámbito de la protección internacional<sup>338</sup>. Nos gustaría resaltar, que la inclusión del criterio de “pertenencia a un determinado grupo social” es tan ambiguo que ha permitido la ampliación de la interpretación jurídica hacia nuevos grupos reconocidos socialmente como vulnerables. En este caso, lo difuso

---

<sup>336</sup> *Ibidem*, pág. 7.

<sup>337</sup> Organización Yogyakarta, *Principios de Yogyakarta: principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género*, Yogyakarta, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2007, págs. 1-40. ACNUR, *Nota de orientación del ACNUR sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y la identidad de género*, Ginebra, UNHCR/ACNUR, 2008.

<sup>338</sup> La ampliación que proporcionó el Protocolo de 1967 ha funcionado como motor en el DIDH para el reconocimiento de la persecución por motivos de orientación sexual e identidad de género como causas legítimas para solicitar protección internacional.

del concepto jurídico es bastante provechoso desde la perspectiva realista del derecho, pues ha permitido su ampliación jurídica y la creación de derecho nuevo con base en las tensiones sociales.

Por otro lado, se encuentran Los Principios de Yogyakarta sobre la Aplicación de la Legislación Internacional de Derechos Humanos en relación con la Orientación Sexual y la Identidad de Género de 2007<sup>339</sup>, los cuales especifican e interpretan las normas del DIDH en el ámbito específico de la sexualidad y el género. El principio 23 hace referencia a la protección internacional de los LGTBIQ+ y establece que: “En caso de persecución, incluida la relacionada con la orientación sexual o la identidad de género, toda persona tiene derecho a procurar asilo, y a obtenerlo en cualquier país”. Aunque estos principios no tienen carácter vinculante, su papel en el análisis de la normativa internacional de los derechos de las personas LGTBIQ+ es determinante, teniendo en cuenta la praxis jurídica reciente que ha vinculado la pertenencia a este grupo con las causales legítimas para obtener el estatuto de refugiado.

En el naciente derecho a la protección internacional por motivos de persecución a miembros LGTBIQ+, juega un rol muy importante el documento Nota de orientación del ACNUR sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y la identidad de género del año 2008. Esta Nota brinda orientaciones sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y la identidad de género; así mismo, insta sobre la necesidad de una mayor concientización por parte de los funcionarios, en la toma de decisiones a partir de las experiencias particulares de los y de las solicitantes de asilo LGTBIQ+<sup>340</sup>.

Finalmente, se encuentran las Directrices sobre protección internacional no. 9: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y/o la identidad de género del año 2012, en el contexto del artículo 1A (2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967; con el objetivo de orientar la interpretación legal de los funcionarios que deciden sobre la concesión de la condición de refugiado, cuando las causas graves se centran en la persecución por razones de género o de orientación sexual<sup>341</sup>.

---

<sup>339</sup> *Los Principios de Yogyakarta sobre la Aplicación de la Legislación Internacional de Derechos Humanos en relación con la Orientación Sexual y la Identidad de Género* fueron adoptados en el año 2007 por un grupo de dieciséis expertos en derechos humanos. Los Principios de Yogyakarta afirman las normas legales internacionales vinculantes que todos los Estados deben cumplir; es decir que, aunque estos no son vinculantes, reflejan principios bien establecidos del derecho internacional. Así mismo, especifican el marco de protección de los derechos humanos aplicable en la orientación sexual y/o identidad de género.

<sup>340</sup> ACNUR, *Nota de orientación del ACNUR sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y la identidad de género*, Ginebra, UNHCR/ACNUR, 2008.

<sup>341</sup> ACNUR, *Directrices sobre Protección Internacional No. 9: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y/o identidad de género*, Ginebra, ACNUR, 2012.

Además, se destacan las siguientes resoluciones del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre el tema de los “Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género”. La primera es de junio de 2011, por la cual los Estados, a través del Consejo, adoptaron, por primera vez, la Resolución 17/19 del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, bajo la rúbrica: Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género. Este documento hace referencia a las violaciones a los derechos humanos por motivos de orientación sexual e identidad de género y a la obligación de los Estados de proteger, preservar y restablecer estos derechos al ser vulnerados<sup>342</sup>. La segunda, la Resolución 27/32 del Consejo de Derechos Humanos-Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género, adoptada el 26 de septiembre de 2014, mediante la cual los Estados aprobaron acciones para combatir la violencia y la discriminación causadas por la orientación sexual e identidad de género de los individuos. La tercera, Resolución 32/2 sobre la Protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género, adoptada el 30 de junio de 2016 y la cuarta, la Resolución 41/18 sobre Mandato del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género, aprobada el 19 de julio de 2019<sup>343</sup>. Estas Resoluciones han generado un marco jurisprudencial internacional sólido, continuo entre 2011 y 2019 y complementario entre sí, para tipificar los actos de persecución por motivos de orientación sexual que las autoridades estatales de asilo deben tener presentes para otorgar la protección internacional; aunque la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 no lo incluyera de forma explícita.

Para poner en evidencia lo mencionado anteriormente, es decir, el papel determinante de instrumentos jurídicos elaborados por ACNUR, en las prácticas y normas jurídicas (vinculantes) de algunos Estados; encontramos que algunos países de América Latina han incluido en su legislación nacional las siguientes estipulaciones: por ejemplo, la persecución por motivos de género como una causal para el reconocimiento de la condición de refugiado.

---

<sup>342</sup> Esta resolución fue la primera de Naciones Unidas en tratar, de forma expresa, la igualdad, la no discriminación y la protección de los derechos de todas las personas sea cual sea su orientación sexual, expresión e identidad de género; y condena, formalmente, cualquier acto de violencia o discriminación en cualquier parte del mundo. Su aprobación permitió la elaboración del primer informe oficial de las Naciones Unidas sobre este tema, preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, titulado “Leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género”, y el informe más reciente: “Nacidos libres e iguales: Orientación sexual e identidad de género en las normas internacionales de derechos humanos”. ACNUR, *La Protección Internacional de las personas LGTBQ+*. *Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y/o la identidad de género*, México, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2014, págs. 10-18.

<sup>343</sup> Naciones Unidas, *Resoluciones de las Naciones Unidas sobre orientación sexual, identidad de género y características sexuales. El ACNUR y los derechos humanos del colectivo LGTBQ+*, Ginebra, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas.

Como también, han reconocido la persecución por motivo de su orientación sexual como causal para el reconocimiento de la condición de refugiado y el reasentamiento de refugiados. En el acceso al sistema de acogida, algunos Estados americanos han tomado medidas coordinadas para asegurar el alojamiento temporal y de emergencia para las personas LGTBIQ+ que han huido de situaciones de violencia sexual. Asimismo, en el caso colombiano, por ejemplo, se han desarrollado trabajos interinstitucionales mediante el Sistema de Gestión de Datos sobre Violencia Basada en Género, para identificar y responder a situaciones graves de violencia sexual contra jóvenes y mujeres por su orientación sexual que han causado su desplazamiento forzado interno o externo<sup>344</sup>. Esta vanguardia jurídica va dando forma a un *ius constitutionale commune* del asilo por razones de género y orientación sexual entre Colombia, México, Haití, Brasil y Venezuela; algo que tiende a ampliarse a la jurisdicción interamericana con apoyo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por ejemplo, en 2018, la Corte IDH recopiló su jurisprudencia sobre la protección de las personas LGTBIQ+ para establecer un diálogo con las Cortes Supremas nacionales de los Estados firmantes de la Convención americana.

Adicionalmente, las responsabilidades de ACNUR con las personas de la comunidad LGTBIQ+ se fundamentan, complementariamente, en la Política de Edad, Género y Diversidad (EGD)<sup>345</sup> de esta oficina de Naciones Unidas. Esta política tiene la finalidad de reforzar el compromiso del ACNUR con la garantía de que las personas sean el elemento central de la protección internacional. Mediante el enfoque de edad, género y diversidad (EGD), planteado por ACNUR, se pretende garantizar que las personas de interés puedan disfrutar de sus derechos en condiciones de igualdad y participar de manera significativa en las decisiones que afectan a sus vidas, familias y comunidades. Además, esta política establece una serie de acciones transversales sobre aspectos determinantes para personas y grupos poblacionales que se encuentran bajo la protección de ACNUR, entre ellas, las personas LGTBIQ+.

---

<sup>344</sup> ACNUR, *La Protección Internacional de las personas LGTBIQ+. Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y/o la identidad de género*, México, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2014, pág. 4.

<sup>345</sup> ACNUR ha publicado políticas e instrumentos fundamentales como: La Herramienta de ACNUR para el Diagnóstico Participativo en las Operaciones de 2006, el Manual de 2008 sobre un Enfoque Comunitario en las operaciones del ACNUR, y la Política de edad, género y diversidad de 2011. La Política de edad, género y diversidad de 2011 fue actualizada el 8 de marzo de 2018 mediante la Resolución UNHCR/HCP/2018/1, para consolidar, modificar y renovar los compromisos existentes del ACNUR hacia la adopción de un enfoque de EGD, la rendición de cuentas frente a las Personas Afectadas y la igualdad de género; y establecer acciones centrales de carácter obligatorio para ayudar a fortalecer estos compromisos.

### **3.8.1. Del *ius cogens* internacional al derecho de la Unión Europea y al Derecho de Asilo de los LGTBIQ+**

Los instrumentos jurídicos internacionales que orientan y establecen las normas para la protección de los derechos fundamentales de las personas LGTBIQ+, que —por motivos de orientación sexual y la identidad de género deben solicitar asilo en otros países—, ha tenido efecto en la legislación comunitaria de la UE. Esto ha permitido el desarrollo de instrumentos normativos que reconocen y garantizan explícitamente el cumplimiento del derecho a la protección internacional de las personas LGTBIQ+.

El derecho de la UE se ha basado estrictamente en los instrumentos legislativos internacionales, ubicando a la comunidad política como una región a la vanguardia en el reconocimiento de la orientación sexual y la identidad de género como características de las personas que son susceptibles de protección internacional debido a hechos de discriminación y vulneración de sus derechos fundamentales. El reconocimiento de estos atropellos se ha interpretado como motivo para conceder el derecho de asilo. Para llegar a este punto, se ha estructurado y fortalecido, a lo largo de las décadas y de diversas disposiciones normativas de las instituciones de la Unión Europea, un derecho comunitario para la protección internacional de las personas LGTBIQ+. En esta labor han sido cruciales el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo, así como —y muy especialmente— la jurisprudencia del TJUE.

Acerca de los instrumentos jurídicos pioneros en promover los principios de igualdad y no discriminación en la EU, se encuentra el Tratado de Ámsterdam de 1997. Este fue de los primeros tratados europeos en estipular la prohibición de la discriminación por motivos de orientación sexual. El objetivo del Tratado fue estipular la igualdad en el sentido más estricto. Muestra de ello es el espíritu emanado en su Artículo 13, que plantea que:

“El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual”.

En este sentido, la legislación y las políticas de la UE establecen principios de igualdad y no discriminación por razón sexual o identidad de género. Los mencionados principios se encuentran consagrados, por un lado, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (proclamada el 7 diciembre de 2000), la cual establece que “la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad”. En el caso específico de sus artículos 18 y 19, estos instauran la garantía del

derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra y la protección en caso de devolución, expulsión y extradición.

Por una parte, el artículo 21 de la Carta, prohíbe, de forma expresa, toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.

Por otro lado, en el Tratado de la Unión Europea<sup>346</sup>, específicamente en los artículos 2, 3, apartado 5, 6, 7, 21 y 27, se alude a los mencionados principios; como también, los artículos 10 y 19 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)<sup>347</sup>. De hecho, se ha llegado a interpretar que el principio fundacional de la UE, *igualdad de trato*, protege igualmente de la discriminación a las personas transgénero y, por extensión e igualdad, otras orientaciones sexuales. Por ello, la obligación de los Estados miembros de la UE, en este mismo ámbito, no contradice, sino que hace parte de lo establecido por la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967.

Sobre esta base jurídica, la UE ha cimentado un sólido conjunto de normas y resoluciones para garantizar la igualdad y reconocimiento de derechos de las personas LGTBIQ+, entre ellos, el derecho a la protección internacional. Así mismo, a través de otros instrumentos jurídicos como las siguientes directivas (legislación de obligatorio cumplimiento), se establece la protección de las personas que hacen parte de esta comunidad. Entre las mencionadas directivas se encuentran: la *Directiva 2004/113/CE del Consejo*, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro (Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género). *La Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo*, de 5 de julio de 2006 relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición)<sup>348</sup>; la *Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo*,

---

<sup>346</sup> Este tratado se proclamó el 7 de febrero de 1992 y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, posicionándose como uno de los tratados fundacionales de la Unión Europea.

<sup>347</sup> Fue firmado por los veintisiete países de la UE el 13 de diciembre de 2007 y entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. Como ya mencionamos anteriormente, pero vale la pena recordarlo: el TFUE es de los tratados más antiguos que fundamentan jurídicamente la actual Unión Europea. Inicialmente, fue firmado en Roma en 1957 como Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, y desde ese momento ha enfrentado numerosas reformas y diferentes denominaciones. Por ejemplo, hasta el año 1992 se conocía como Tratado CEE. Desde el año 1992 hasta 2009, se denominó Tratado constitutivo de la Comunidad Europea; y, finalmente, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se conoce como Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>348</sup> Aunque han sido muchos los avances respecto a otros derechos fundamentales de las personas LGTBIQ, en este capítulo nos centraremos exclusivamente en aquellos actos legislativos que corresponden con el derecho fundamental a la protección internacional de los LGTBIQ: por motivos de género y orientación sexual.

de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida<sup>349</sup>; conocida también como *Directiva de Reconocimiento*. Esta establece en su artículo 10. 1. d) que:

“El reconocimiento de la orientación sexual e identidad de género como características comunes que pueden suponer pertenencia a un determinado grupo social, por lo que los Estados miembros están en obligación de reconocer y conceder la protección internacional a causa de estos motivos, teniendo en cuenta las situaciones imperantes en sus países de origen o de procedencia” (Directiva 2011/95/UE, art. 10. 1. d).

Un año más tarde, a la *Directiva de reconocimiento*, se ratifica que la orientación sexual y la identidad de género suponen la pertenencia a un determinado grupo social en los términos de la Convención de 1951. Esto se logra con la *Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo*, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen, además, normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la *Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo*. En relación con la *Directiva de Procedimientos 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo*, de 26 de junio de 2013, *sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional*, esta Directiva alude a los solicitantes LGTBIQ+ en su considerando 29, estipulando que:

“Algunos solicitantes pueden necesitar garantías procedimentales especiales por razón, entre otros, de su edad, *género, orientación sexual, identidad de género*, discapacidad, enfermedad grave, enfermedad mental o consecuencias de torturas, violación u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual. Los Estados miembros deben esforzarse por identificar a los solicitantes que necesitan garantías procedimentales especiales antes de que se adopte la resolución en primera instancia. A estos solicitantes se les debe prestar el respaldo adecuado, incluyendo el tiempo necesario, a fin de crear las condiciones necesarias para que tengan efectivamente acceso a los procedimientos y puedan presentar los elementos necesarios para fundamentar su solicitud de protección internacional” (Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición), Consideración 29).

---

<sup>349</sup> Las leyes nacionales de algunos Estados miembros de la UE, sobre la protección internacional por causas como la identidad de género y la orientación sexual, han sido en transposición de la derogada Directiva 2004/83/CE, del Consejo de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida.

Por su parte, en la *Directiva 2013/33/UE*, “por la que se aprueban las normas mínimas para la acogida de los solicitantes de protección internacional en los Estados miembros”, se exponen las normas mínimas para la acogida de los solicitantes de protección internacional. Es decir que, los centros de acogida deben instalar mecanismos que permitan la identificación de las necesidades fundamentales de las personas LGTBIQ+, junto con medidas de prevención de acoso y violencia hacia ellas. Así como la garantía de acceso al tratamiento médico hormonal para las personas transgénero en los Centros de Internamiento de Extranjeros, CIE. Adicionalmente, el artículo 18.4 de esta Directiva 2013/33/UE, establece que:

“Los Estados miembros adoptarán las medidas adecuadas para prevenir el acoso y los actos de violencia de género, incluida la violencia y el acoso sexuales, en los locales y centros de acogida a que se refiere el apartado 1, letras a) y b).”

Por su parte, el artículo 21 de esta misma Directiva 2013/33/UE, plantea que:

“Los Estados miembros tendrán en cuenta la situación específica de las personas vulnerables tales como menores, menores no acompañados, personas con discapacidades, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con hijos menores, víctimas de la trata de seres humanos, personas con enfermedades graves, personas con trastornos psíquicos y personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual, como las víctimas de la mutilación genital femenina”.

Esta misma Directiva insta estándares mínimos que deben ser considerados en los criterios procedimentales de las solicitudes de protección internacional. Entre ellos se encuentran aquellos relacionados con las solicitudes de asilo por motivos de orientación sexual e identidad de género. Esta Directiva de 2013 también plantea, de obligatorio cumplimiento, crear programas de formación para el personal que opera en los diversos organismos del procedimiento de asilo: “los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para garantizar que las entrevistas personales discurran en condiciones que permitan a los solicitantes exponer las razones de sus solicitudes de manera completa” (Artículo 15, 3. a). Es decir que, los Estados deben contemplar los aspectos técnicos, jurídicos y de intervención social para el tratamiento a las personas vulnerables.

Así mismo, se encuentra estipulado la protección de las personas por motivos de orientación sexual e identidad de Género en las cinco Resoluciones “detonantes” del debate por el reconocimiento de la identidad de género del Parlamento Europeo. El primer par serán las Resoluciones de 8 de febrero de 1994, de 18 de enero de 2006 y de 24 de mayo de 2012,



relativas a la igualdad de derechos de lesbianas y gays y a la lucha contra la discriminación y la homofobia. También destacamos la Resolución de 15 de junio de 2006, sobre el aumento de la violencia racista y homófoba en Europa, la cual alerta de la persecución a los homosexuales al tiempo que los clasifica como integrantes de un grupo social específico. Finalmente, la Resolución de 18 de enero de 2006, sobre la homofobia en Europa, opera como la “cara b” de la normativa del diagnóstico sobre la homofobia de la resolución anterior.

Nos llama la atención la Resolución 1728 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, de 29 de abril de 2010, sobre la discriminación basada en la orientación sexual y la identidad de género<sup>350</sup> ya que, en el caso específico de esta resolución, se solicitó a los Estados Miembros “reconocer la persecución de las personas LGTBIQ+ como motivo para conceder asilo”. Dicha exigencia fue respaldada a nivel internacional en la Resolución, de 28 de septiembre de 2011, sobre derechos humanos, orientación sexual e identidad de género de las Naciones Unidas.

La Resolución de 18 de abril de 2012 del Parlamento Europeo completa el marco jurisprudencial de la protección a las personas LGTBIQ+ y las mujeres víctimas de violencia de género en la UE, pues lo incluye en su balance sobre los derechos humanos en el mundo y la política de la UE. Esa Resolución contiene las implicaciones que la protección a estas personas genera en la política estratégica de la UE en materia de derechos humanos. Las Resoluciones de septiembre de 2011<sup>351</sup> y la de febrero de 2014<sup>352</sup> enfatizan en la “obligación de proteger o conceder asilo a nacionales de terceros países que escapen o corren el riesgo de persecución en su país de origen sobre la base de su orientación sexual” y lo determinante de “incluir temas específicos relacionados con la orientación sexual y la identidad de género en la implementación y monitoreo de la legislación sobre el asilo”, respectivamente.

Adicionalmente, tenemos una segunda etapa de Resoluciones del Parlamento Europeo, inaugurada con la emanada el 4 de febrero de 2014; la cual ha servido como hoja de ruta de la Unión Europea contra la homofobia y la discriminación por motivos de orientación e identidad sexual o identidad de género. La aprobación de esta resolución supuso un hecho determinante para la lucha por los derechos de las personas LGTBIQ+ en Europa, ya que marcó las líneas de acción rectoras que deben respetar las legislaciones nacionales.

---

<sup>350</sup> En esta resolución se establece: conceder asilo a las personas perseguidas por razón de su orientación sexual o identidad de género.

<sup>351</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de septiembre de 2011, sobre derechos humanos, orientación sexual e identidad de género en las Naciones Unidas.

<sup>352</sup> Es la Hoja de ruta de la Unión Europea contra la homofobia y la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género del Parlamento Europeo; la cual se menciona en los siguientes párrafos.

No podemos dejar de mencionar la importancia que en el ámbito de la UE se da a la lucha contra la mutilación genital femenina, como lo es la Resolución del Parlamento Europeo de 14 de junio de 2012 “sobre la erradicación de la mutilación genital femenina”, ya que su clasificación como un daño grave y una forma de violencia permite que esta práctica encaje en las causales de protección internacional, en los casos en que las niñas logran huir de los países en los que serían víctimas de este flagelo.

El Comité de Ministros también se ha manifestado sobre el asunto, a través de la Recomendación CM/Rec (2010)5 de 31 de marzo de 2010 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las medidas para combatir la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género (Adoptada el 31 de marzo de 2010 en la 1081ª reunión de Delegados de los Ministros). El objetivo de este instrumento fue dictar una serie de recomendaciones a los Estados miembros de la UE para superar actos de discriminación y exclusión social por motivos de orientación sexual o identidad de género, mediante medidas dirigidas a aquéllos que experimentan dicha discriminación o exclusión, y a la población en general. El Comité de Ministros insta así a los Estados a vigilar y reparar toda discriminación directa o indirecta contra la población de lesbianas, gays, bisexuales y transexuales sin importar su nacionalidad. La Recomendación deja claro lo que en esta línea jurisprudencial ha ido tomando forma: El derecho de la población LGTBIQ+ a pedir asilo por la persecución que su identidad/orientación genera. En el anexo de la Recomendación, numeral X, se indica que los países miembros deberán reconocer “que un temor fundado de persecución basada en la orientación sexual o la identidad de género pueda ser una razón válida para conceder la condición de refugiado y asilo”<sup>353</sup>. Además, la Recomendación amplía su ámbito a los solicitantes de asilo, sobre los cuales afirma que no podrán ser expulsados a países en los que puedan ser víctimas de discriminación y tratos más graves; así como deben ser tratados con total garantía de respeto a su orientación sexual y género en el país donde establezca la solicitud de protección internacional<sup>354</sup>.

Por su parte, el Consejo de la UE, el 24 de junio de 2013, establece una serie de directrices para promover y proteger el disfrute de todos los derechos humanos por parte de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGTBIQ+). El objetivo de aplicación de estas directrices se fundamentó en proporcionar a los funcionarios de las instituciones de la

---

<sup>353</sup> la Recomendación CM/Rec (2010)5, de 31 de marzo de 2010, del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre las medidas para combatir la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, adoptada el 31 de marzo de 2010 en la 1081ª reunión de Delegados de los Ministros, pág. 12.

<sup>354</sup> *Ibidem*, pág. 13.

UE y de sus Estados miembros instrucciones para las relaciones con terceros países y organizaciones internacionales y de la sociedad civil, con un enfoque individualizado, a fin de promocionar y garantizar los derechos humanos de las personas LGTBIQ+, dentro del marco de su acción exterior. Con este arsenal de resoluciones, recomendaciones y directivas se ha pretendido que la UE fomente el cumplimiento de los derechos humanos de las personas LGTBIQ+ para comprender y combatir con eficacia todo tipo de discriminación estructural que se presente, y pueda, en tanto, reaccionar con eficacia ante las violaciones de sus derechos humanos.

Por último, debemos resaltar la relativamente reciente Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Unión de la Igualdad: Estrategia para la Igualdad de las Personas LGTBIQ+ 2020-2025”<sup>355</sup>. En esta Comunicación, se enfatiza en la necesaria defensa de los derechos humanos de las personas LGTBIQ+ que solicitan protección internacional, acción que debe ser, según lo indica la Comisión, un objetivo prioritario de la comunidad política de la UE. Una novedad en este caso es la inclusión de las personas *queer* como parte de la clasificación del grupo social de pertenencia. Así, hasta 2020 se concreta, explícitamente, que el Sistema Europeo de Asilo tiene como prioridad brindar soluciones a las necesidades y situaciones específicas de las personas en condiciones de vulnerabilidad, entre ellas, las personas LGTBIQ+ que solicitan asilo<sup>356</sup>. Lo anterior, se realiza mediante propuestas de reforma al SECA para dotarlo de más eficacia y garantizar así la tramitación de las necesidades de protección<sup>357</sup>.

Los anteriores instrumentos jurídicos regionales de la UE establecen un marco normativo por el cual se exige a los Estados miembros el reconocimiento del derecho a la protección internacional y otros derechos fundamentales (principio de interdependencia), teniendo en cuenta los motivos de orientación sexual e identidad de género. En este sentido, la UE insta a prohibir todo acto de discriminación por dichos motivos en el país de asilo, brindar apoyo

---

<sup>355</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Unión de la Igualdad: Estrategia para la Igualdad de las Personas LGTBIQ+ 2020-2025”, del 12 de noviembre de 2020 COM (2020) 698 final.

<sup>356</sup> Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (DO L 337 de 20.12.2011). Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (DO L 180 de 29.6.2013), y Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (DO L 180 de 29.6.2013).

<sup>357</sup> Esto se encuentra estipulado en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo COM/2020/609 final.

médico a las personas trans y establecer procesos legales claros y transparentes que hagan posible y efectivo dicho derecho.

Uno de los resultados de este desarrollo normativo sobre el derecho de asilo de las personas LGTBIQ+ es que, por ejemplo, puedan demandar garantías procedimentales especiales, antes de que se adopte la resolución en primera instancia. En ese sentido, los Estados deberán identificar estos casos entre todas sus solicitudes para prestarle al solicitante el apoyo adecuado, incluyendo el tiempo necesario para el acceso a procedimientos, con el objetivo de crear las condiciones necesarias para que tengan acceso a los trámites de solicitud de asilo y así puedan presentar los elementos necesarios —material probatorio— para fundamentar su solicitud de protección internacional<sup>358</sup>.

### **3.8.2. TJUE y su corrección a las fallas en el procedimiento de asilo de los LGTBIQ+**

De forma adicional a los anteriores instrumentos jurídicos regionales de la UE, también se encuentran algunas sentencias del Tribunal de Justicia de la UE que han ido fortaleciendo la garantía de protección internacional a las personas LGTBIQ+. Estas sentencias constituyen la jurisprudencia comunitaria de la UE, es decir que son una fuente legal, junto para las declaraciones y el reconocimiento de derechos, obligaciones, condenas, indultos o penas. En este caso, citaremos aquellas sentencias sobre casos de personas LGTBIQ+ que ven vulnerados sus derechos, específicamente, en los procedimientos de la solicitud de protección internacional. Entre las seleccionadas se encuentra, por ejemplo:

A. Sentencia de Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) 7 de noviembre de 2013 C-199/12, C-200/12 y C-201/12 X, Y, Z Minister voor Immigratie en Asiel, la cual estableció que “la existencia de una legislación penal cuyos destinatarios específicos son las personas homosexuales, autoriza a declarar que debe considerarse que tales personas constituyen un determinado grupo social” (STJUE de 7 de noviembre de 2013). Es decir, que la orientación sexual o identidad de género configuran motivos de persecución encauzados en el motivo (general) que el instrumento internacional de la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967

---

<sup>358</sup> González, Martín, *Homofobia de Estado y protección internacional: el éxito o fracaso del sistema español de protección internacional en el tratamiento de solicitudes por motivos de orientación sexual e identidad de género*, Trabajo Final de Máster, Madrid, Universidad de Comillas, 2018, pág. 19.

establece: pertenencia a un grupo social. Acerca de esta Sentencia, Díaz<sup>359</sup> afirma que la orientación sexual y la identidad de género llegan a elevarse como características esenciales para la identidad, la conciencia y la garantía de los derechos humanos.

B. Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 2 de diciembre de 2014 de *A. y otros contra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*. En la cual el Tribunal “se opone a que, las autoridades nacionales competentes lleven a cabo interrogatorios detallados sobre las prácticas sexuales de un solicitante de asilo” del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) (STJUE de 2 de diciembre de 2014). Esta Sentencia vincula el derecho a la intimidad en los interrogatorios que se incluyen en el procedimiento de solicitud de asilo, protegiendo la privacidad del solicitante, aunque la identidad de género u orientación sexual se halle en la base de la persecución.

C. Sentencia del TJUE de 18 de julio de 2018 por el procedimiento entre *F contra Bevándorlásiés Állampolgárság Hivatal*, en la cual la alta magistratura establece la oposición a:

“Valorar la credibilidad de la orientación sexual alegada por un solicitante de protección internacional, y a que se realice y se utilice un examen psicológico que tiene por objeto proporcionar una imagen de la orientación sexual de dicho solicitante, basándose en test de la personalidad proyectivos” (STJUE de 18 de julio de 2018).

Esta práctica realizada por algunos funcionarios intentaba desvirtuar la descripción de los hechos aportada por el solicitante de asilo en la etapa de entrevista y poner en tela de juicio su propia orientación sexual a través de exámenes psicométricos que “demostrarán” que en verdad es LGTBIQ+.

D. La Sentencia del TJUE 7 de noviembre de 2013 establece que:

“A la hora de examinar una solicitud destinada a obtener el estatuto de refugiado, las autoridades competentes no pueden razonablemente esperar que, para evitar el riesgo de persecución, el solicitante de asilo oculte su homosexualidad en su país de origen o actúe con discreción al vivir su orientación sexual” (STJUE de 7 de noviembre de 2013).

Esta decisión ha sido fundamental para evitar un uso equivocado de la carga dinámica de la prueba en el proceso de examen de las solicitudes de asilo fundadas en

---

<sup>359</sup> Díaz, José, *Refugio y asilo por motivos de orientación sexual y/o identidad de género en el ordenamiento constitucional español*, Tesis Doctoral, Valencia, Universidad de Valencia, 2014, pág. 338.

una presunta persecución por razones de género u orientación sexual, cuando el Estado receptor de la solicitud cuestiona el comportamiento del demandante de protección en su país de origen pidiendo pruebas, generalmente en la entrevista, sobre el “ocultamiento” de su orientación sexual en el país en el cual ha sido objeto de persecución. El presupuesto, declarado inconvencional por esta Sentencia, que tenía en mente el Estado receptor era que, en los casos de las personas *trans*, por ejemplo, debían demostrar que en el país de origen no habían podido realizar su cambio de género o vestir de una determinada manera; luego, si lo conseguían era porque, supuestamente, la persecución que alegaban no tenía lugar.

E. Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 6 de abril de 2017, *Affaire A. P., Garçon y Nicot vs Francia* que establece que el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos define para las personas “una esfera personal protegida” que incluye la identidad sexual o identidad de género y la orientación sexual. Ello implica reconocer un derecho a la autodeterminación y a la libertad para definir la propia identidad sexual o identidad de género configurado legalmente (STJUE de 6 de abril de 2017).

Además de las Sentencias del TEDH, existen otras herramientas oficiales como los informes anuales de diversas organizaciones de derechos humanos de la UE, las cuales establecen recomendaciones<sup>360</sup> y prácticas para garantizar la protección de los derechos fundamentales de las personas LGTBIQ+ que solicitan asilo en los países de la UE. Entre ellos se destacan: El Informe Homofobia y discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género en los Estados miembros de la Unión Europea, elaborado por la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En él se describen algunos de los procedimientos especiales y buenas prácticas a desarrollar en las etapas del procedimiento de solicitud de protección internacional. Por ejemplo, la atención personalizada y exclusiva por parte de un único miembro del personal de las solicitudes de protección internacional basadas en el género o la sexualidad. También la presencia de asociaciones de defensa de los derechos de las personas LGTBIQ+ en los centros de acogida y de toma de huellas y entrevistas para asesorarles. El informe plantea como una necesidad la garantía de un trato equitativo y no discriminatorio de los solicitantes LGTBIQ+ en los centros de acogida para evitar situaciones de revictimización. Por ello, insta a los gobiernos a favorecer la búsqueda de alojamientos

---

<sup>360</sup> Se debe aclarar que las Recomendaciones no tienen carácter obligatorio en su cumplimiento por parte de los países comunitarios, como si lo tienen las Directivas.

alternativos para evitarles volver a sufrir actitudes persecutorias dentro de las sociedades de refugio, en las que suelen convivir con personas de múltiples orígenes nacionales y cosmovisiones<sup>361</sup>.

El Informe sobre Homofobia de Estado de la ILGA de la European Asylum Support Office del año 2015 (EASO), dio un paso más y presentó la Guía *Researching the situation of lesbian, gay and bisexual persons (LGB) in countries of origin*. Este informe de 2015 proveyó información valiosa para los funcionarios encargados de tomar decisiones acerca de instrumentos y fuentes de protección internacional. El documento brinda recomendaciones concretas dirigidas a la academia y los Estados para el efectivo desarrollo de investigaciones sobre la situación LGTBIQ+ en los países de origen de los solicitantes.

Por su parte, el Informe sobre la “Homofobia de Estado” de 2017, muestra las situaciones que viven los solicitantes de protección internacional LGTBIQ+ en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), dado a que son muy proclives a sufrir nuevas formas de discriminación en estos centros al convivir con refugiados con actitudes homofóbicas. En este sentido, este informe configura una herramienta para la prevención y reestructuración de estos Centros, en beneficio de la protección de las personas LGTBIQ+ que buscan protección internacional y son internadas en ellos<sup>362</sup>. La situación de las personas LGTBIQ+ en los CIE genera todavía incertidumbres, dadas las condiciones de hermetismo de estos centros de internamiento.

Finalmente, habría que destacar el informe de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE sobre Homofobia, transfobia y discriminación por razones de orientación sexual e identidad de género de 2009. Según este informe, en algunos Estados miembros de la UE las personas lesbianas, gays, bisexuales y transexuales (LGBT) cuentan con una mayor protección de sus derechos desde el ámbito legislativo y en la práctica. Sin embargo, en otros Estados los derechos de este colectivo se encuentran limitados e incluso desprotegidos. Esta situación pone en evidencia la profunda desigualdad en las garantías de protección de los derechos del colectivo LGTBIQ+ en Europa. El documento aporta una dura respuesta al Parlamento Europeo sobre la evaluación, en profundidad, de la situación que viven miles de personas lesbianas, gays, bisexuales y transexuales, entre otras; frente a legislaciones restrictivas aprobadas en

---

<sup>361</sup> Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Homofobia y discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género en los Estados miembros de la Unión Europea-Informe de síntesis*, Viena, Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2009, pág. 23.

<sup>362</sup> Carroll, Aengus, “*Homofobia de Estado 2017: Estudio jurídico mundial sobre la orientación sexual en el derecho: criminalización, protección y reconocimiento*”, Ginebra, Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex (ILGA), 2017, pág. 168.

determinados Estados miembros de la UE. Entre los problemas subyacentes a los que tiene que hacer frente el colectivo LGTBIQ+ en la UE, según esta Agencia, se encuentran: el sometimiento de vivir su sexualidad en silencio y en condiciones de invisibilidad y el sufrimiento de ataques violentos y discriminación en lugares de trabajo. Así mismo, realiza cuestionamientos en materia de alojamiento o cuando se desplazan por el territorio de la UE<sup>363</sup>.

Como podemos analizar, la vinculación del derecho de la UE a los instrumentos legislativos del Derecho Internacional de los refugiados, adyacente con la elaboración propia de diversas normas regionales de la UE, han propiciado el reconocimiento del estatuto de refugiado y la concesión de protección internacional por motivos de orientación sexual e identidad de género. Es importante que resaltemos que, desde 2020, la Comisión Europea se propone incentivar la reciprocidad de buenas prácticas entre los Estados miembros, sobre la atención de las necesidades de las personas LGTBIQ+ que solicitan protección internacional. Este intercambio de experiencias fue estipulado en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Unión de la Igualdad: Estrategia para la Igualdad de las Personas LGTBIQ+ 2020-2025” del 12 de noviembre de 2020<sup>364</sup>. El objetivo es mejorar, con la réplica de las buenas prácticas, tres aspectos: por un lado, garantizar unas condiciones de acogida seguras y adecuadas, especialmente, en lo que respecta al alojamiento para las personas LGTBIQ+ que solicitan protección internacional. Por otro lado, mejorar lo que concierne a las normas de protección que se aplican a los casos de internamiento. Finalmente, se encuentra la prevención de la discriminación o los estereotipos contra las personas LGTBIQ+ que puedan incidir en la evaluación de las solicitudes, situaciones que, como pudimos ver en las sentencias del TEDH, suceden con regularidad.

---

<sup>363</sup> Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Homofobia y discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género en los Estados miembros de la Unión Europea-Informe de síntesis*, Viena, Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2009, págs. 1-38.

<sup>364</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “*Unión de la Igualdad: Estrategia para la Igualdad de las Personas LGTBIQ+ 2020-2025*” del 12 de noviembre de 2020 (COM (2020) 698 final).



### **3.8.3. La Unión Europea a la vanguardia en la igualdad de las personas LGTBIQ+ en materia de asilo**

Según la Estrategia para la Igualdad de las Personas LGTBIQ+ 2020-2025 de la Comisión Europea (2020)<sup>365</sup>, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo mejorará la formación profesional de las autoridades encargadas de las instancias de protección; como también de los intérpretes para garantizar que la evaluación de las solicitudes de protección internacional, presentadas por personas LGTBIQ+, no sea influenciada por los prejuicios ni estigmatizaciones de los funcionarios que les atienden o que valoran sus declaraciones y se ajuste, de esa manera, al Derecho Internacional, al Derecho de la UE y a los instrumentos jurídicos correspondientes.

Con base a la Estrategia para la Igualdad de las Personas LGTBIQ+ y el Plan de Acción de la UE sobre Integración e Inclusión, las acciones claves que desarrollará la Comisión Europea a 2025 son cuatro:

1. Proponer, a más tardar en 2022, la legislación que se considere necesaria a raíz del próximo informe sobre la puesta en ejecución de la Directiva relativa a la igualdad de trato en el empleo, en particular con miras a reforzar el papel de los organismos de igualdad.
2. Garantizar, en el marco del Sistema Europeo Común de Asilo y su reforma, una protección adecuada de los solicitantes vulnerables, entre ellas, las personas LGTBIQ+).
3. Asegurar el apoyo a la igualdad de las personas LGTBIQ+ en las actuaciones en el marco del Fondo de Asilo y Migración.
4. Apoyar, a través de Horizonte Europa, la investigación sanitaria que sea pertinente para las personas LGTBIQ+, en particular las personas trans e intersexuales.

Conforme al análisis de los diferentes instrumentos jurídicos internacionales sobre el derecho de protección internacional, específicamente, de las personas LGTBIQ+, se puede decir que, aunque hay avances en esta materia, el desarrollo jurídico-normativo es muy reciente y sigue planteando un desafío para los agentes e instituciones competentes. El reconocimiento, de forma explícita, de la igualdad y protección de los derechos sobre la base de la orientación

---

<sup>365</sup> Comité Económico y Social Europeo, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones-Unión de la igualdad: Estrategia para la igualdad de las Personas LGTBIQ+ 2020-2025 [COM (2020) 698 final]”, Bruselas, Comisión Europea, págs. 1-10.

sexual e identidad de género, es una realidad jurídica que encuentra dificultades prácticas que deben solventarse en el corto plazo.

Aunque los principales instrumentos internacionales del derecho internacional de los refugiados (la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967) no incluyen de forma explícita los motivos de orientación sexual e identidad de género, como causas para la solicitud de protección internacional; lo cierto es que los documentos jurídicos de organismos como ACNUR e instituciones regionales de la UE han establecido directrices y procedimientos que, al ser parte del *ius cogens* internacional, encauzan estos motivos (orientación sexual e identidad de género).

En este sentido, los esfuerzos y el trabajo legislativo, a nivel internacional y de la UE, han forjado numerosas interpretaciones sobre estos acuerdos, considerando como prohibida la discriminación por estos motivos e incluyéndolos dentro de los motivos de “sexo” y “otra condición” que aparecen dentro de las consideraciones de no discriminación de los instrumentos de derechos humanos. De acuerdo con el ordenamiento jurídico de la UE, es esencial destacar la labor complementaria del TJUE, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo. Pues a través de numerosas Sentencias, Resoluciones, Directivas, Recomendaciones, entre otras; se ha favorecido la interpretación de la legislación de la UE, donde las personas perseguidas por su orientación sexual e identidad de género son reconocidas como sujetos susceptibles para solicitar protección internacional.

La lucha contra la discriminación y el alcance de condiciones de igualdad para las personas LGTBIQ+, en todos los ámbitos de la vida, evidencia esperanzadores avances, pero al mismo tiempo preocupantes retos por superar. Aunque existe un trabajo arduo por múltiples organismos internacionales, regionales y nacionales en relación con las reivindicaciones de este colectivo; es verdad que se requiere de normas más contundentes. Pues aún siguen existiendo violaciones de derechos humanos, situaciones de marginación, estigmatizaciones, malas prácticas en la acogida y prejuicios basados en la orientación sexual y la identidad de género que afectan, incluso, la decisión de proteger.

Este desarrollo tan reciente y acelerado no es en vano, recordemos que tan solo desde 1990 la Organización Mundial para la Salud (OMS) eliminó la homosexualidad de su lista de enfermedades psiquiátricas. Tan solo desde el 2004 se celebra el Día Internacional contra la Homofobia, la Transfobia y la Bifobia. A pesar de los avances jurídicos y sociales en algunas regiones como la UE, tan solo en septiembre de 2011, el Parlamento Europeo instó a la OMS a retirar la vivencia transidentitaria de la lista de enfermedades psiquiátricas. Hace solo diez años,

en diciembre de 2012, el Parlamento Europeo instaría a la OMS a suprimir los trastornos de identidad de género de la lista de trastornos mentales, para facilitar el reconocimiento del género como fuente de la identidad. Estas presiones solo han encontrado respuesta en el año 2018, cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) eliminó de sus consideraciones a la transexualidad como un trastorno mental. Es decir que, por ejemplo, la transexualidad hasta entonces entendida como “incongruencia de género”, fue suprimida de la Clasificación Internacional de Enfermedades hace menos de cinco años. Solo este contexto nos permite calificar el avance jurídico en materia de protección internacional de los LGTBIQ+ como una auténtica revolución legal que, sin embargo, tiene todavía todo por hacer. El reto de la UE, sin duda, es conservar y hacer valer el reconocimiento de los motivos orientación sexual e identidad de género como causales para la concesión de protección internacional.



## **CAPÍTULO IV**

### **ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS DE ASILO EN ALEMANIA, FRANCIA Y ESPAÑA**

A partir del aumento de las llegadas de solicitantes de protección internacional a varios países de la Unión Europea, los Estados han enfrentado grandes desafíos en la gestión de los sistemas de asilo y acogida. La denominada Crisis de los refugiados desde 2015, y la llegada de miles de solicitantes de asilo procedentes de América Latina, principalmente a España desde 2019; han desafiado las tradiciones institucionales, ideologías y los enfoques de la gestión pública de los diferentes Estados<sup>366</sup>. Las respuestas y enfoques de los países de la UE a la crisis migratoria han sido diferentes entre sí; pues no solo las características de las sociedades receptoras marcan distinciones en los procedimientos de asilo y acogida para los solicitantes, sino que también influyen variables como el número de solicitantes de asilo, país de origen y perfiles de los solicitantes que reciben los países europeos.

La inmigración es un fenómeno complejo y diverso, especialmente cuando hacemos referencia a aquellas personas o grupos solicitantes de protección internacional que buscan, en sociedades lejanas y diferentes a las propias, una nueva vida y nuevas oportunidades. Estas personas, en su mayoría, poseen unas condiciones especiales y unas necesidades particulares que deben ser atendidas de forma íntegra para un proceso efectivo de protección, acogida e integración en la nueva sociedad. No obstante, las agendas políticas y el debate público de los países de la UE han enfocado sus esfuerzos hacia cuestiones como la seguridad nacional, el control de las fronteras y las expulsiones, por encima de la implementación de acciones y estrategias, efectivas y ágiles, para la protección y acogida de los solicitantes.

Cabe recordar que la Unión Europea se encuentra fundada sobre valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, igualdad y la solidaridad, basándose en los principios de la democracia y el Estado de Derecho. Al instituir el ideal compartido de la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, la persona debe situarse en el centro de su actuación. No obstante, y respecto a esos valores y principios de la UE, se pueden percibir disparidades profundas entre los modelos de gestión de los sistemas de

---

<sup>366</sup> En 2019, especialmente en España, se evidenció como momento histórico en que se registran las cifras más elevadas de desplazamiento forzado global y, al mismo tiempo, se acentúan las políticas de cierre de fronteras para las personas refugiadas, se reducen las vías legales de acceso a la protección internacional y persisten los conflictos y las situaciones de vulneración masiva de los derechos humanos.

asilo, refugio y acogida; es decir, asimetrías en la relación entre el Estado y el extranjero, el cual acude en busca de protección, pero esta varía entre los países receptores.

Entre los Estados con mayor admisión de solicitudes de protección internacional, entre 2015 y 2022, se evidencian diferencias más notorias. De hecho, se identifica cierta preponderancia de la tradición jurídico-administrativa particular estado-céntrica, sobre los valores comunitarios europeos en la que merece la pena indagar. En este sentido, cabe preguntarse ¿En qué medida las respuestas institucionales de Alemania, Francia y España incidieron en la acogida ágil y efectiva<sup>367</sup> de solicitantes de protección internacional entre 2015 y 2022? Aunque la UE establece directrices a los gobiernos sobre la implementación de políticas migratorias, sistemas de asilo y acogida, bajo un marco de derechos humanos y conforme a valores comunes; lo cierto es que en la práctica dichos sistemas son muy diferentes entre cada país.

Este capítulo se centra en esas diferencias, es decir, se comparan y analizan los modelos de gestión del sistema de asilo de los tres Estados que más han recibido peticiones de protección internacional: Alemania, Francia y España. Esa comparación se enmarca en elementos concretos de la administración pública: la cobertura de puntos de atención, el peso del centralismo o la descentralización político-administrativa y las estrategias elegidas para evitar la marginalización a través del sistema de acogida.

La elección de estos tres países se fundamenta en que el progreso de la crisis migratoria, desde 2015, ha ido evolucionando de manera que los puntos críticos de recepción de asilo se han trasladado de Alemania a Francia y de Francia a España en virtud de las estadísticas de asilo. Las nacionalidades de origen también cambian pasando de una primera etapa que afectaría principalmente a Alemania, con migrantes procedentes de Siria, Afganistán e Irak; a una segunda etapa en el que el polo de acogida ha sido Francia, con una inmigración compuesta por las nacionalidades anteriores y nuevos inmigrantes procedentes de Eritrea, Sudan, Costa de Marfil y Guinea. En el caso francés, muchos de estas personas intentan pasar a territorio inglés mediante el canal de la Mancha. Finalmente, en la tercera etapa de 2019-2022, el protagonismo en cifras de asilo se ha trasladado a España, con una explosión migratoria de solicitantes de asilo procedentes de Venezuela, Colombia, Honduras, El Salvador y Perú. Como se puede advertir, la Crisis de los refugiados no se circunscribe al año 2015, sino que se transforma y se mantiene vigente en Europa.

---

<sup>367</sup> En este estudio se operacionaliza la agilidad y efectividad en términos de formalización y resolución de la solicitud de protección internacional y acceso al sistema de acogida.

Las actuales políticas y estrategias sobre asilo y acogida, por parte de los Estados de la UE, trazan una ruta sobre los procedimientos que deben llevar las personas que solicitan protección. Estas suponen garantizar los derechos y oportunidades básicas, y brindar condiciones de igualdad a este grupo poblacional (en situación de vulnerabilidad y con necesidades particulares) frente a la sociedad autóctona. Sin embargo, en la práctica se evidencian situaciones de discriminación, omisión y barreras administrativas que imposibilitan el cumplimiento y progreso de derechos y servicios esenciales para estas personas. Entonces, a pesar de la existencia de un marco jurídico que dicte los procesos de asilo y acogida, surgen limitaciones en la práctica, específicamente en los procedimientos administrativos que suponen, en muchos casos, una revictimización para los solicitantes de protección internacional. Este capítulo se centrará en los datos que arroja dicha praxis administrativa en Alemania, Francia y España, para analizar el papel de las instituciones del Estado durante el procedimiento de asilo y acogida.

En esta parte de la tesis se hace un análisis de política comparada en el ámbito de la gestión pública, mediante la revisión documental de fuentes oficiales (informes y estudios de los Estados, del Parlamento Europeo, de la ONU, Defensoría del Pueblo, CEAR, La Agencia de Asilo de la Unión Europea, European Council on Refugees and Exiles, entre otros), investigaciones académicas, tratados, leyes, conferencias escritas, noticias, reportajes, artículos de opinión, informes de ONGs en relación con la crisis migratoria y la gestión de los Estados de la UE, trabajos y propuestas de autores de referencia (Jürgen Habermas, Slavoj Žižek, Thomas Pogge, Javier de Lucas), entre otros. Mediante esta técnica documental, se identificó, recogió y analizó una serie de documentos, datos y hallazgos relacionados con el tema de investigación: procedimientos de asilo, acogida e integración de los solicitantes de protección internacional en Alemania, Francia y España durante el periodo 2015-2022.

Las razones para seleccionar estas muestras son: por un lado, la existencia de una amplia información primaria y secundaria, dado que las fuentes de datos empíricos de los informes públicos, medios de comunicación, investigaciones académicas y estudios configuran fuentes acreditadas que ofrecen datos y hallazgos homogéneos para los países analizados y comparados. La muestra del presente estudio se compone por tres países y un periodo de siete años (2015-2022), en el cual se han revisado y sistematizados más de ochenta documentos bibliográficos de fuentes primarias y secundarias. El tamaño de la muestra es un instrumento que permite determinar la factibilidad de la investigación, pues posee un valor estadístico alto y valida el modelo seleccionado. Desde el punto de vista estadístico, esta muestra evidencia lo que se

presenta en los países estudiados de la Unión Europea y situaciones que se pueden reflejar en otros.

Por otro lado, se encuentra la segunda razón sobre la selección de la muestra, la cual se relaciona con fuentes estadísticas. Las bases de datos toman como referentes los informes oficiales de ONGs internacionales, informes oficiales de las administraciones públicas de los tres países, datos empíricos y primarios de los medios de comunicación, datos de los estudios sobre inmigración y asilo. Todos ellos analizan los sistemas y gestión de asilo y acogida en los tres países y ofrecen un sistema de códigos identificados en los procedimientos de solicitud de protección internacional y admisión en cada país. Como también, las tendencias institucionales e ideológicas de sus sistemas de asilo y acogida. Los hallazgos e información de este método permiten el alcance del objetivo 3 de la tesis doctoral<sup>368</sup> y presentar la discusión, no solo de las similitudes y diferencias de sus sistemas de asilo y acogida, sino también de los alcances de dichos sistemas. La selección del periodo de estudio, 2015-2022, se justifica porque es en este periodo en que se desarrolla la Crisis de los refugiados en Europa; pues como muestran las cifras, dicha crisis no ha cesado en la actualidad. Por ello, es importante analizar de manera comparativa como los sistemas de asilo, acogida e integración de los tres países hacen frente a este fenómeno.

Para presentar los resultados de esta investigación documental se proponen seis secciones en este capítulo. En la primera, se desarrollan las dimensiones cuantitativas y cualitativas de la demanda de protección internacional en Alemania, Francia y España. En el segundo apartado se presentan las diferencias entre España, Francia y Alemania en sus enfoques de acogida: enfoques defensivos, kantiano e integracionista. En la tercera sección se analiza la cobertura del procedimiento de solicitud de protección en perspectiva comparada entre Alemania, Francia y España. En la cuarta parte del capítulo se hace un análisis comparativo sobre los tiempos de espera entre solicitud y resolución del asilo frente a nivel de descentralización administrativa y política en España, Alemania y Francia. En la quinta sección, se plasman las diferencias entre el procedimiento simplificado y complejo de asilo y su relación la vulneración de derechos de los solicitantes de protección internacional en Alemania, España y Francia. Finalmente, en la sexta sección se realiza un análisis sobre los sistemas de acogida e integración de Alemania, Francia y España.

---

<sup>368</sup> Comparar y analizar en qué medida las respuestas institucionales de Alemania, Francia y España incidieron en la acogida ágil y efectiva de solicitantes de protección internacional entre 2015 y 2022.



#### 4.1. Dimensiones cuantitativas y cualitativas de la demanda de protección internacional en Alemania, Francia y España

A partir de la denominada Crisis de los refugiados, los países de la Unión Europea se han posicionado como el principal destino de personas solicitantes de protección internacional desde 2015 hasta la actualidad. Entre los principales Estados de acogida se encuentran Alemania, Francia y, desde 2019, España.

Cabe resaltar que, aunque se evidenció en 2020 y 2021 una disminución de las llegadas de personas solicitantes de protección a causa de la pandemia y las restricciones de movilidad, estos tres países siguen configurando el principal foco de la inmigración refugiada en la UE. El despliegue de controles fronterizos, el incremento de las expulsiones, el trabajo e inversión para la externalización de las fronteras con particular incidencia en Marruecos y Túnez, la interrupción de la ruta de los Balcanes y la entrada en vigor del Acuerdo UE-Turquía en marzo de 2016; no ha incidido en el control fronterizo aéreo, del mismo modo en que ha frenado la llegada por otras vías<sup>369</sup>. Especialmente en España, se han trasladado cientos de miles de solicitantes de protección internacional que hicieron del año 2019 un nuevo pico y el inicio de una nueva etapa de la Crisis de los refugiados<sup>370</sup>.

Respecto a las cifras, Alemania puede considerarse como el epicentro de la *Crisis* de 2015, cuando se posicionó como el principal destino de los solicitantes de protección internacional en Europa. En este año, el país germano registró un 36% de todas las solicitudes de asilo de la Unión Europea, es decir, que recibió 476.510. En el año 2016 este porcentaje ascendió al 59,1% del total, registrando alrededor de 745.155 solicitantes. Para el año 2017 se evidenció una disminución, alcanzando solo un 31,5%, es decir, 222.683 solicitudes de protección internacional. En 2018, el total de solicitudes de asilo registradas en Alemania fue solo de 185.853; como también, para el año 2019, se registraron 165.615 solicitudes de protección internacional<sup>371</sup>, lo que reafirma el descenso en el país por segundo y tercer año consecutivo. Aunque las cifras de solicitudes, de igual forma, fueron altas, es evidente que las

---

<sup>369</sup> Osuna, Sara, *El establecimiento de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de fronteras externas de la Unión Europea?* Trabajo de fin de Grado, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2020.

<sup>370</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Informe 2020: Las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, CEAR, 2020. Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Datos y estadísticas de asilo de 2020*, Madrid, CEAR, 2020.

<sup>371</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Los retos actuales del sistema de asilo alemán*, Madrid, CEAR, 2019. Parlamento Europeo, *¿Es Europa hospitalaria?*, Bruselas, Parlamento Europeo, 2019.

medidas de control fronterizo, el apoyo de la Agencia Frontex y los acuerdos de externalización de fronteras han incidido en sus resultados.

Para el 2020, con las restricciones de movilidad a causa de la Pandemia, se registraron solo 122.000 solicitudes<sup>372</sup>. No obstante, según la Oficina Federal para la Migración y los Refugiados (BAMF), a pesar de que se mantuvieron las limitaciones de movilidad y control por la Pandemia<sup>373</sup>, en el año 2021 se evidenció un incremento de las solicitudes de asilo en Alemania, pues alrededor de 190.816 se registraron en el país, es decir, un aumento del 15% frente al año 2019 y las más altas desde el 2017. Las principales nacionalidades en solicitar asilo fueron: Siria, Afganistán, Iraq y Turquía<sup>374</sup>.

El 2022 se ubica como un año particular para Alemania, dado que después de siete años de que el país abriera sus fronteras a los refugiados, se registraron más solicitudes de asilo que, incluso, en los años 2015 y 2016<sup>375</sup>. La principal causa, según los datos de la Oficina Federal para la Migración y los Refugiados, fue que a finales de 2022 alrededor de 1.045.185 refugiados ucranianos<sup>376</sup> llegaron a este país. De estos, 670.000 se han registrado para obtener protección temporal<sup>377</sup>. Adicionalmente, se registraron 244.132 solicitudes de asilo, es decir, un 27,9 % más que el año anterior.

Francia, por su parte se posiciona como el segundo de los principales Estados receptores de solicitantes de protección internacional en la Unión Europea. Desde el año 2015 y a diferencia de Alemania, su evolución del número de solicitudes de protección internacional muestra una tendencia creciente. En 2015 se registraron 75.750 solicitudes de protección internacional, ubicándose detrás de Italia (84.085), Austria (88.160), Suecia (162.450), Hungría (177.135) y Alemania (476.510). En el año 2016, Francia posicionó como el tercer país con mayor número de solicitudes después de Italia (123.000) y Alemania (745.155), registrando 85.726 solicitudes de protección. Para el año 2017 se alcanzó un total de 100.755 solicitudes, lo que supuso un aumento del 17,5% respecto al año anterior. En el año 2018, el país se posicionó como el segundo país receptor de solicitantes de protección internacional después de Alemania, en este año se registraron 120.425 solicitudes<sup>378</sup>. En 2019 se registraron 129.000

---

<sup>372</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Informe 2020: Las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, CEAR, 2020.

<sup>373</sup> Según la misma oficina, alrededor de un 17,5 % de las solicitudes presentadas correspondían a bebés de menos de un año de edad nacidos en Alemania.

<sup>374</sup> Datos Mundial, *Solicitudes de asilo y refugiados en Alemania*, Oldenburg, Datos Mundial.com, 2022.

<sup>375</sup> Cabe resaltar que, entre 2015 y 2016, solicitaron asilo aproximadamente 1.187.000 personas.

<sup>376</sup> Los refugiados ucranianos, por su caso excepcional, no tuvieron que hacer solicitud de asilo. El reconocimiento de su estatus como refugiados fue inmediato, por lo que ingresaron a los sistemas de acogida *ad hoc*.

<sup>377</sup> Según la Oficina Federal de Estadística alemana, del total de 1.045.185, 139.000 ucranianos regresaron a su país, es decir, 906.200 personas se quedaron en Alemania en 2022.

<sup>378</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Francia, las grietas del refugio en Europa*, Madrid, CEAR, 2018.

solicitudes y en el año 2020 descendió a 93.470, significando por tercer año consecutivo el segundo país de la UE con mayor número de solicitudes de protección<sup>379</sup>.

Cabe resaltar que, a raíz de las limitaciones de movilidad por la pandemia, todos los países de la UE evidenciaron una disminución de las cifras de solicitudes de asilo. No obstante, en 2021, las cifras en Francia incrementaron hasta alcanzar 120.685 solicitudes en el país, es decir, cifras similares a las de 2018 y 2019. Según los datos de ACNUR<sup>380</sup>, la mayoría de los solicitantes eran nacionales de Afganistán, Costa de Marfil y Bangladesh. Para el año 2022, las solicitudes de asilo incrementaron un 31,3% respecto al año 2021<sup>381</sup>; pues en 2022 se registraron 137.000 solicitudes, es decir, casi cifras similares al año 2019 donde se batió el récord. En este año, las principales nacionalidades en solicitar protección fueron los afganos, Bangladés, Turquía, Georgia y República Democrática del Congo<sup>382</sup>. En 2023, según las cifras de ACNUR, se registra que Francia ha acogido a más de 119.000 ucranianos tras la guerra con Rusia<sup>383</sup>.

Ahora bien, respecto a España, se debe aclarar que este país no se ha situado entre los que mayor cantidad de solicitudes han recibido en la Unión Europea en su periodo crítico 2015-2018. No obstante, en 2019 alcanzó un nuevo registro histórico de solicitantes de protección internacional con 118.264 solicitudes, situando al país como el tercer destino de la Unión Europea después de ocupar el octavo lugar como país receptor a inicios de 2018<sup>384</sup>. Se puede indicar que, en España, en lugar de un proceso o flujo se presentó una brutal explosión migratoria en 2019. Por tal motivo, se tomarán las cifras de los últimos tres años para realizar el análisis comparativo con Francia y Alemania. Cabe resaltar que, al igual que Francia, pero con menos cifras, España ha evidenciado desde el año 2015 una evolución creciente en el número de solicitudes de protección internacional. Los datos muestran que en el año 2015 España registró 14.780 solicitudes de protección internacional. En 2016 hubo un aumento de las solicitudes, registrando 15.755. En 2017 se duplicó el registro de solicitudes en el país,

---

<sup>379</sup> European Council on Refugees and Exiles, *Country Report: France*, Bélgica, ECRE Weekly Bulletin, 2020.

<sup>380</sup> Datos Mundial, *Solicitudes de asilo y refugiados en Alemania*, Oldenburg, Datos Mundial.com, 2022.

<sup>381</sup> Según los datos del Consejo Europeo del año 2023<sup>381</sup>, el total de las solicitudes de asilo en la Unión Europea de 2021 fueron alrededor de 630.550. De estas cifras el 53,6 % eran ciudadanos de países del Medio Oriente, el 25,2 % de países africanos, el 11,6 % de países europeos no pertenecientes a la UE y el 7,9 % de países latinoamericanos. En el caso de las personas sirias, afganas e iraquíes, presentaron el mayor número de solicitudes de asilo en la UE, es decir, configuraron el 40 % de todas las solicitudes presentadas en los Estados miembros en 2021. Para este año 2021, Alemania recibió más de la cuarta parte de las solicitudes de asilo en la UE con un 30%, Francia un 19,1 % y España con un 10,4 % del número de las solicitudes.

<sup>382</sup> "Solicitudes de asilo progresan un 31% en Francia en 2022", en *Barron's*, 26-I-2023. (Consultado el 25/02/2023).

<sup>383</sup> The UN Refugee Agency, *Ukraine Refugee Situation*, Ginebra, The UN Refugee Agency, 2023.

<sup>384</sup> Parlamento Europeo, *¿Es Europa hospitalaria?*, Bruselas, Parlamento Europeo, 2019.

pasando a 31.120. En 2018 se registraron 55.749 solicitudes de protección internacional<sup>385</sup>. Como se puede analizar, las cifras impiden desconocer que el periodo anterior a la explosión migratoria, 2015-2018, ya mostraba una tendencia creciente en España como sociedad de destino.

Para el año 2019 España enfrenta una silenciosa, pero gigantesca afluencia de solicitantes de asilo provenientes de países de Latinoamérica. Dicho aumento exponencial concentró el 77% del total de las solicitudes provenientes de ciudadanos venezolanos, colombianos, hondureños, nicaragüenses, salvadoreños y peruanos<sup>386</sup>. Las problemáticas que afectan estos países se traducen en fuertes conflictos armados internos, crisis humanitaria, desprotección institucional y violencia estructural; violencia urbana y criminal, inestabilidad social y económica, entre otras. Los años 2016 a 2019 representan un recrudecimiento de las crisis sociales e institucionales en estos países, lo que generó en 2019 una emigración apoyada, hipotéticamente, en redes migratorias y en un vínculo histórico-lingüístico con España; que no ofrece otra nación europea. Para este año, según los datos de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, se recibieron aproximadamente 3.600 solicitudes por semana. Sin embargo, más del 90% de resoluciones a personas de estas nacionalidades latinoamericanas fueron desfavorables.

Respecto al año 2020, se registraron 88.762 solicitudes de asilo según el Ministerio de Interior, es decir, un 25-26% menos respecto al 2019. Esto se debió, principalmente, a las restricciones que se impusieron por la pandemia<sup>387</sup>. Este escenario ubicó a España, en febrero de 2020, según los datos oficiales de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, como el principal país de la UE en recibir más peticiones de refugio que cualquiera de los otros países comunitarios, pues a inicios de este año se había recibido casi 20.000 solicitudes. Su capital, Madrid, atendió a más del 55% de los solicitantes.

Aunque en el año 2021 España siguió ubicándose como el tercer país en recibir mayor solicitantes de asilo, se evidenció nuevamente la disminución de las solicitudes, pues se registraron aproximadamente 65.404 en todo el país. Para inicios del año 2023, la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) del Ministerio del Interior registró en 2022, más de 118.842 solicitudes de protección internacional, es decir, un 81,5% más de solicitudes que en el año 2021. Como

---

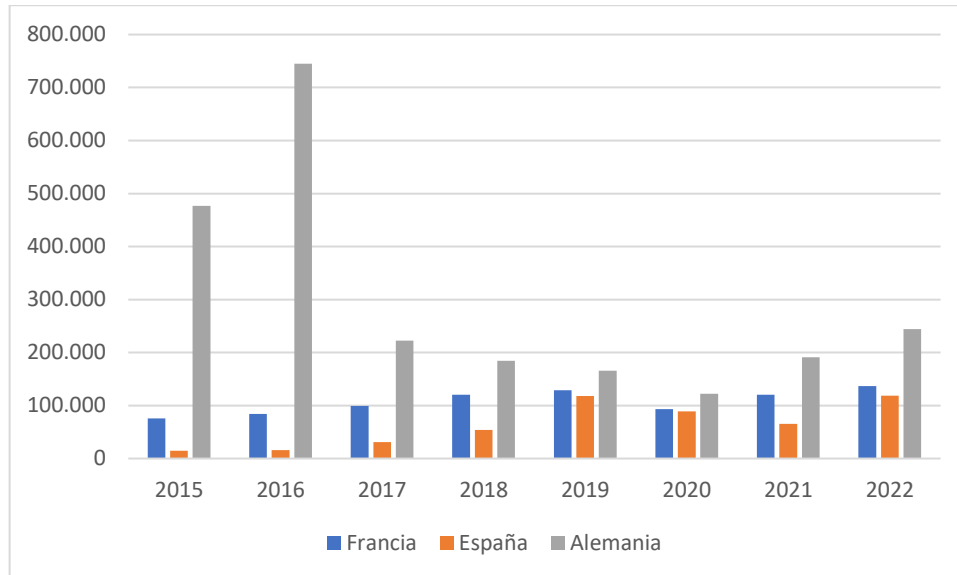
<sup>385</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Informe 2020: Las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, CEAR, 2020. Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Datos y estadísticas de asilo de 2020*, Madrid, CEAR, 2020.

<sup>386</sup> *Ibidem*. Ministerio del Interior, *Asilo en cifras 2019*, Madrid, Oficina de Asilo y Refugio, 2019.

<sup>387</sup> La pandemia, como algo totalmente impredecible, complejizó aún más la situación de vulnerabilidad de las personas solicitantes de protección. Pues el sistema de acogida, en todos los países de la UE, principalmente en España, se encontraba desbordado y estas personas no tenían ningún tipo de protección o ayuda.

se puede ver, se vuelve a ver un aumento progresivo de solicitantes de asilo y una presumible recuperación de la situación en la que se encontraba antes de la pandemia.

**Imagen 9. Evolución de la Crisis de los refugiados en España, Alemania y Francia**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos de los informes oficiales.

Como se verá más adelante, aunque los Estados de la Unión Europea enfrentan una coyuntura histórica que registra las cifras más elevadas de llegadas de solicitantes de protección internacional que huyen de conflictos bélicos, crisis humanitarias, violencia directa y desprotección institucional; se analiza que sus políticas y sistemas de asilo, por un lado, y de acogida e integración de la inmigración, por otra parte, se acentúan más en disposiciones restrictivas, recorte de garantías, refuerzo del control migratorio, expulsiones, retornos y cierre de fronteras para los inmigrantes que buscan asilo en Europa. Esto, claramente, ha significado la reducción de vías legales de acceso a la protección internacional, generando situaciones de vulneración masiva de los derechos humanos, precarización de las condiciones de los solicitantes y, en muchos casos, situaciones de revictimización. Estos elementos son analizados en los siguientes apartados.

#### 4.2. Las diferencias entre España, Francia y Alemania en sus enfoques de acogida: enfoques defensivos, kantiano e integracionista

La capacidad coactiva de la Unión Europea frente a las políticas migratorias de sus Estados miembros es, todavía, muy limitada; pues choca de frente con la autodeterminación de las 27 soberanías. Lo anterior es consecuencia de las diferencias en los marcos jurídicos constitucionales entre los Estados, sus tradiciones sociopolíticas e institucionales; lo cual, al final, marca una tendencia y enfoque en sus políticas y sistemas migratorios. Aunque en general, el compromiso con la Convención Europea de Derechos Humanos se transmite al nivel de los principios orientadores de las políticas, en su praxis las diferencias entre los Estados dejan ver las corrientes y particulares formas de asumir la gestión de los procedimientos.

En este sentido, se analiza que el sistema francés posee instrumentos legislativos y reglamentaciones administrativas que regulan los procedimientos de recepción de las solicitudes de protección internacional, acogida e integración bajo un enfoque restrictivo y poco garantista de los derechos fundamentales de los inmigrantes<sup>388</sup>. Sus reformas sobre las normativas de asilo y acogida se fundamentan en un proceso paulatino de cierre de fronteras y recorte de las ayudas sociales. El principal objetivo es el predominio de una política de regulación de los flujos migratorios fundamentada en complejizar las condiciones de acceso y estancia en el territorio de Francia. Este país es un claro ejemplo de cómo los sucesivos gobiernos, sin importar la ideología política, desarrollan políticas migratorias coincidentes entre sí, es decir, en el refuerzo fronterizo, las expulsiones, la criminalización de la inmigración y el recorte de los servicios básicos para los extranjeros de terceros países como indicadores de una “buena gestión” de la inmigración que busca protección en Francia<sup>389</sup>.

En comparación, el caso alemán se dista un poco de este enfoque de control soberano y defensivo francés. Podría decirse que, desde la llamada Crisis de los refugiados, Alemania mostró una predominante perspectiva positivista y una base ética kantiana aplicada en su sistema de asilo, acogida e integración. Esto se analiza a partir de las decisiones y enfoques de la gestión de la inmigración en Alemania, en las cuales predominó la voluntad política de acoger

---

<sup>388</sup> “El Gobierno francés abre otro frente con su ley de control de la inmigración "para integrar"” en *El Mundo*, 1-II-2023. (Consultado el 25/02/2023). “El debate de la ley de inmigración en Francia pone a prueba la mayoría de Macron en la Asamblea”, en *France 24*, 21-IV-2018. (Consultado el 25/03/2021). European Council on Refugees and Exiles, *Country report: France, Asylum Information Database*, Brussels, ECRE, 2018, pág. 24.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Francia, las grietas del refugio en Europa*, Madrid, CEAR, 2018.

<sup>389</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Francia, las grietas del refugio en Europa*, Madrid, CEAR, 2018. Garcés-Mascareñas, Blanca. & Ribera, Olatz, “Políticas de la indigencia: Solicitantes de asilo sin casa en Europa”. *Revista Cidob Notes Internacionals*. 237, Barcelona, CIDOB, 2020, págs. 1-7.

e integrar a los solicitantes de protección internacional en el país, simplificando los procedimientos e incrementando las garantías sociales. Comúnmente esta tendencia se denominó como “cultura de bienvenida a los refugiados” en el año 2015<sup>390</sup>.

No obstante, cabe aclarar que, aunque Alemania cuenta con un sistema de asilo y de acogida con aspectos positivos y garantistas de las necesidades básicas de los solicitantes y de la inmigración en general; al igual que en otros países europeos, se ha llevado a cabo en los últimos años, varias reformas en las leyes de asilo, acogida, residencia e integración que tienden a cambiar el “enfoque de bienvenida” por un enfoque más restrictivo. Esto ha supuesto un recorte de derechos y garantías sociales para las personas migrantes y refugiadas, un mayor refuerzo del control de sus fronteras y aumento de procedimientos burocráticos complejos de extranjería<sup>391</sup>.

Ahora bien, respecto a España, su apertura democrática demuestra la flexibilidad legal de un orden institucional con una reciente transformación. De allí, la inclusión de un enfoque integral de los derechos humanos que otorga especial relevancia a los derechos económicos y sociales. El marco normativo español asegura condiciones favorables que las garantizadas en la mayoría del contexto europeo, especialmente, en lo que concierne al acceso a la sanidad, a la reunificación familiar y el acceso a la educación<sup>392</sup>. Sin embargo, según Garcés-Mascareñas & Ribera<sup>393</sup>, los sistemas de asilo, acogida e integración españoles se basan en un enfoque de autonomía; donde los solicitantes de asilo, desde el primer momento de llegar al territorio, deben resolver su situación como puedan. Esto se convierte, muchas veces, en abandono y precariedad.

Asimismo, a pesar de los esfuerzos institucionales, el refuerzo del sistema de protección internacional y la mejora en el acceso a los derechos fundamentales para los solicitantes de protección internacional; España enfrenta grandes desafíos en sus sistemas de asilo y acogida. En varias regiones del país, entre ellas Madrid y Barcelona, los solicitantes no pueden acceder al procedimiento de asilo ni formalizar su solicitud dado que no hay citas. Además, se ha generado un retraso en los trámites de protección internacional por el colapso del sistema; como

---

<sup>390</sup> “Angela Merkel's immigration quotes show germany's response to refugees is wildly different to Britain's”, en *The Huffington Post*, 01-IX-2015. (Consultado el 25/03/2021). Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Los retos actuales del sistema de asilo alemán*, Madrid, CEAR, 2019.

<sup>391</sup> *Ibidem*, pág. 49. “Qué se esconde tras el “bienvenidos refugiados” de Merkel”, en *Periódico Público*, 20-III-2016. (Consultado el 25/03/2021).

<sup>392</sup> Pasetti, Francesco & Cumella, Carlota, “Las políticas de integración en España según el índice MIPeX”, *Revista CIDOB notes Internacionales*. Vol. 244, Barcelona, CIDOB, 2020, págs. 1-7. Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Informe 2020: Las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, CEAR, 2020.

<sup>393</sup> Garcés-Mascareñas, Blanca, & Ribera, Olatz, “Políticas de la indigencia: Solicitantes de asilo sin casa en Europa”, *Revista Cidob Notes Internacionales*, 237, Barcelona, CIDOB, 2020, págs. 1-7.

también, una deficiente cobertura del sistema de acogida; pues el aumento de lugares para acoger a estas personas, asumido por las ONGs especializadas con financiación estatal, ha sido insuficiente. A inicios de 2022, España contaba solo con 9.915 plazas de acogida<sup>394</sup>, a pesar de que, entre 2017 y 2019, habían más de 213.000 personas solicitando alguna plaza.

Ahora bien, se analiza que el enfoque de la gestión de la inmigración recae más en el control fronterizo del sur de España, que en sus mayores puntos de acceso: los aeropuertos en Madrid y Barcelona. Adicionalmente, se evidencian grandes esfuerzos económicos, militares y políticos en la externalización y refuerzos de sus fronteras con Marruecos y con países del norte de África para la lucha contra la inmigración ilegal; más que para políticas o programas de integración o de corrección de las causas estructurales que motivan las migraciones forzadas hacia Europa<sup>395</sup>.

A partir de las anteriores comparaciones y hallazgos, se analiza, por un lado, que la tendencia de los países de la UE respecto a la gestión de la inmigración solicitante de protección internacional es el endurecimiento de las condiciones de acceso al procedimiento y reconocimiento de asilo, refuerzo de las fronteras, controles migratorios y recorte de derechos básicos para los inmigrantes y refugiados. Esta tendencia no difiere de la propensión observada en otros países de la UE, pues las numerosas reformas de la normativa de asilo (directivas y reglamentos) y de la inmigración, en la mayoría de los países, siguen la senda marcada por la Agencia Europea de Migraciones. Esta, expresamente, insta a los Estados hacia el recorte de garantías y derechos de los inmigrantes, promueve la creación de barreras administrativas en los procedimientos de solicitudes de protección y elogia el refuerzo de control migratorio, expulsiones y retornos como indicadores de éxito en la gestión de la inmigración de los países miembros. Por otro lado, las políticas sociales están definidas por el marco institucional del país de acogida en cada momento y no necesariamente se definen de acuerdo con las necesidades reales y diversas de las personas. De ahí, las importantes contradicciones en cuanto al acceso a prestaciones sociales para personas especialmente vulnerables y en situación de exclusión; y

---

<sup>394</sup> CEAR. *Asilo 2021: España mejora gracias a cambios de criterio en la valoración*. Madrid, CEAR, 2022. Pasetti, Francesco, & Bourekba, Moussa, “Los sistemas de acogida de protección internacional en Europa. Una mirada comparada”, En Pasetti, Francesco (coord.), *Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Informe Nacional para España, NIEM 2020*, Barcelona, CIDOB, 2020. “Un sistema desbordado deja sin techo a los refugiados”, en *El País*, 24-XI-2019. (Consultado el 08/03/2022).

<sup>395</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Informe 2020: Las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, CEAR, 2020. Osuna, Sara, *El establecimiento de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de fronteras externas de la Unión Europea?* Trabajo de fin de Grado, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2020. “Por qué son legales las devoluciones en caliente de la frontera”, en *The Conversation*, 2-III-2020. (Consultado el 08/03/2021).



las dificultades para que el principio de equidad para la justicia social pase del nivel declarativo, a los procedimientos y a la gestión migratoria.

Lo anterior se puede analizar a partir de la forma en como algunos estados miembros, entre ellos España, reforzaron *ad hoc* su sistema de acogida y asilo para la llegada de los ucranianos; a diferencia de la forma en como gestionaron la acogida y el acceso al procedimiento de asilo de los solicitantes de protección internacional provenientes de Latinoamérica. Las cifras anuales y la incesante llegada de solicitantes de asilo latinoamericanos a España, en los últimos cuatro años, no ha sido un hecho suficiente para mejorar las condiciones de sus sistemas, a diferencia de como si lo hicieron con los refugiados provenientes de la guerra de Ucrania.

En la siguiente tabla se resume las particularidades de los sistemas de asilo de cada uno de los países que se analizan. Como se verá, cada uno de los Estados tiene un enfoque diferente en su sistema de acogida; como también, unos criterios para la asignación de las plazas a los solicitantes de asilo.

**Tabla VIII. Particularidades del sistema de acogida de cada país**

<b>País</b>	<b>Criterios para asignar las plazas de acogida</b>	<b>Proceso de acogida</b>	<b>Énfasis del sistema de acogida</b>
Alemania	Según la población del territorio donde se encuentre la plaza	El proceso de acogida se divide por fases	Cubre únicamente las necesidades básicas del solicitante: alojamiento, manutención, salud.
Francia	Según la población del territorio donde se encuentre la plaza	El proceso de acogida se divide por fases	Actividades integración en el sistema de Acogida, exclusivamente, si se le reconoce la protección internacional
España	Según la capacidad del sistema, es decir: disponibilidad de plazas, perfil, etapa, instalaciones.	El proceso de acogida se divide por fases	Integración desde que ingresa al sistema de acogida

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la revisión documental de diversas fuentes

### 4.3. Cobertura en el procedimiento de solicitud de protección en perspectiva comparada entre Alemania, Francia y España

De acuerdo con el procedimiento de solicitud de protección internacional en Alemania, se pusieron en marcha, desde 2017, los Centros de Llegada en donde se lleva a cabo todo el procedimiento de asilo. Esto es posible porque cada uno de estos centros cuenta con una delegación de la Oficina Federal para las Migraciones y los Refugiados (BAMF)<sup>396</sup>, especializada en todas las fases del procedimiento: desde el registro, la comprobación de la identidad, la entrevista, hasta la decisión sobre la solicitud descentralizada políticamente según el modelo federal. En Alemania hay un total de 24 Centros de Llegada dispersos en los diferentes estados del país<sup>397</sup>.

Según la BAMF, la principal característica, respecto a la estrategia de ampliación de cobertura implementada en Alemania, consiste en que todas las fases de acceso al procedimiento de protección (examen médico, registro formal, entrevista con servicios sociales, procedimiento de la solicitud de asilo, derivación de solicitantes a alojamientos) esta descentralizado y se lleva a cabo en un mismo lugar, sin necesidad de desplazarse ni hacer trámites en otras instancias o lugares del Estado<sup>398</sup>. Cabe resaltar que, Alemania como un Estado federado, reconoce total autonomía en la distribución de las competencias y facultades en los procedimientos de asilo y acogida a los *Bundesländer*, esto permite una distribución amplia y una especial agilidad en la toma de decisiones de las solicitudes de asilo y acogida.

Conforme a lo anterior y a partir de los datos del año 2022 (244.132 solicitantes de protección internacional), se analiza que en Alemania por cada 10.172 solicitantes de asilo hay un centro de llegada que tramita su solicitud. Aunque la Oficina Federal para las Migraciones y los Refugiados, encargada del procedimiento de asilo y resolución de las solicitudes, ha duplicado y capacitado a su personal en los últimos tres años, esto ha sido insuficiente frente a la cantidad de solicitudes y pocas oficinas para su tramitación. El país sigue enfrentando el reto de reforzar el área de recursos humanos para dar respuesta a las miles de solicitudes pendientes

---

<sup>396</sup> Es la autoridad competente para la puesta en marcha del procedimiento de asilo y la resolución de las solicitudes es la Oficina Federal para las Migraciones y los Refugiados perteneciente al Ministerio de Interior.

<sup>397</sup> Oficina Federal para las Migraciones y los Refugiados, “*The stages of the German asylum procedure*”, Berlín, BAMF, 2018.

<sup>398</sup> Oficina Federal para las Migraciones y los Refugiados, *Asylgeschäftsbericht für den Monat Dezember 2018*”, Berlín, BAMF, 2019.

de resolución<sup>399</sup>. En comparación con Francia, Alemania concentra la mayor cantidad de tramitación de solicitudes en cada centro de llegada, lo que genera una concentración de los procesos y colapso administrativo hasta llegar a las resoluciones. Estas dos deficiencias, solo son superadas por España a partir del año 2019.

Respecto a Francia, el procedimiento de solicitud de protección internacional se encuentra centralizado mediante la Plataforma de Acogida de Solicitantes de Asilo (PADA). Esta plataforma es gestionada por organizaciones y asociaciones locales que orientan y derivan a los solicitantes hacia los servicios del Estado, los cuales son responsables de registrar la solicitud de protección internacional. Desde esta plataforma PADA, se facilita una cita en la ventanilla única<sup>400</sup> para poder realizar la solicitud de asilo. En Francia hay 34 ventanillas únicas para todo el territorio nacional<sup>401</sup>. Claramente, esto ha significado para los solicitantes de protección una mayor complejidad en el procedimiento, al introducir un paso burocrático adicional que no supone mayor efectividad; sino que, por el contrario, significa un alargamiento en el proceso de solicitud, puesto que el plazo para obtener la primera cita puede tardar varios meses. Para solucionar esta situación, desde el año 2018, en la región de Île-de-France, dicho paso burocrático fue sustituido por un servicio telefónico de cita previa gestionado por la Oficina Francesa de Inmigración e Integración (OFII). Su objetivo fue la reducción de la demora del inicio del procedimiento y, particularmente, evitar las largas filas de personas en los PADA e invisibilizar las aglomeraciones<sup>402</sup>, sin resolver los retrasos para una primera cita<sup>403</sup>.

La cobertura francesa indica que, según datos del año 2022 (137.000 solicitantes de protección internacional), por cada 4.029 solicitantes de protección internacional hay una ventanilla única donde se registra la solicitud de asilo. La centralización para el inicio del procedimiento de asilo en las ventanillas únicas ha creado una mayor complejidad en el procedimiento. Esto se debe a que, por un lado, se introduce un paso más en el mismo, el cual no es contemplado en la normativa europea de asilo y al final no reduce los retrasos en su inicio.

---

<sup>399</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Los retos actuales del sistema de asilo alemán*, Madrid, CEAR, 2019. “Caen un tercio en 2020 las solicitudes de asilo en Alemania”, en *Deutsche Welle*, 10-I-2021. (Consultado el 08/03/2022).

<sup>400</sup> En el caso francés la ventanilla única está gestionada por la prefectura y la OFII, entidad responsable de la administración del dispositivo nacional de acogida.

<sup>401</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Francia, las grietas del refugio en Europa*. Madrid, CEAR, 2018.

<sup>402</sup> Muchas personas dormían en la calle en espera de ser atendidos en las PADA.

<sup>403</sup> European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *Country Report: France*, Bélgica, ECRE Weekly Bulletin, 2020. “France: Pushbacks and Evictions Continue at the French-Italian Border Cédric Herrou Acquitted in Final Judicial Victory, Calais Judge Rejects Request to Close Camp and Migrants Granted Shelter in Paris”, en *ECRE Weekly Bulletin*, 2-IV-2021. (Consultado el 08/03/2022). “France: Reports on Pushbacks and Human Rights Violations Continue”, en *ECRE Weekly Bulletin*, 19-II,2021. (Consultado el 08/03/2022).

Por otro lado, no representa un cambio estructural que dé solución a la formalización de miles de solicitudes que aumentan exponencialmente.

Paradójicamente, el objetivo de estos procesos era evitar los retrasos que producían las largas colas ante las prefecturas; sin embargo, la medida ha generado una mayor dilatación y omisión institucional. Según Human Rights Watch<sup>404</sup> y Garcés-Mascreñas & Ribera<sup>405</sup>, el desorbitante aumento de llegadas de solicitantes de protección internacional al territorio francés, en los últimos tres años, ha desafiado y superado las capacidades y esfuerzos institucionales, por un lado, en los procesos de tramitación y registro de las solicitudes; y, por otro lado, en el objetivo de hacer frente a las necesidades de acogida. Respecto a la complejidad del procedimiento de asilo, ha dado lugar al despliegue de asentamientos callejeros en grandes ciudades como París, donde se agrupan cientos de personas migrantes y refugiadas con diferentes estatus administrativos, las cuales no logran resolver su regularización en el país y se ven obligadas a vivir en condiciones de indigencia y desamparo<sup>406</sup>. En los últimos años se evidencia que la respuesta del gobierno francés frente a estos asentamientos callejeros se ha basado en prácticas violentas de control policial y desalojos, sin brindar ninguna solución administrativa para su situación legal en el país o un alojamiento provisional para estas personas en situación de calle. La mayoría de estas personas son de África Subsahariana y Afganistán<sup>407</sup>, quienes no consiguen la primera cita para registrar la solicitud de protección y, menos aún, realizar la entrevista establecida en el Protocolo Sobre Estatuto de los Refugiados de 1967 y regulada a través de la Directiva sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional. La precaria situación de muchos solicitantes de protección internacional que llegan a Francia contrasta con los valores franceses de *libertad, igualdad y fraternidad*; al mismo tiempo que, pone en evidencia el endurecimiento de la política migratoria del país y las condiciones limitadas de acogida.

---

<sup>404</sup> “C’est la loterie Traitement arbitraire des enfants migrants non accompagnés à Paris”, en *Human Rights Watch*, 4-VII-2018. (Consultado el 08/03/2021).

<sup>405</sup> Garcés-Mascreñas, Blanca. & Ribera, Olatz, “Políticas de la indigencia: Solicitantes de asilo sin casa en Europa”. *Revista Cidob Notes Internacionals*. 237, Barcelona, CIDOB, 2020, págs. 1-7

<sup>406</sup> “En el corazón de París, la policía desalojó con violencia un campamento de migrantes”, en *France24*, 24-XI-2020. (Consultado el 25/03/2021). “La vida tras la patera: trabas para pedir asilo, arbitrariedad e inseguridad. RTVE y EFE”, en *RTVE*, 16-I-2018. (Consultado el 25/03/2021). “Francia: dismantelan un campamento de migrantes en Calais”, en *Deutsche Welle*, 29-VIII-2020. (Consultado el 25/03/2021). “Francia Endurece su política migratoria”, en *El Comercio*, 6-XI-2019. (Consultado el 25/03/2021). “Nueva ley de inmigración en Francia... ¿Excesiva o insuficiente?”, en *Radio FRI*, 02-VIII-2018. (Consultado el 25/03/2021).

<sup>407</sup> “Solicitantes de asilo abandonados a su suerte por Francia, luchan por sobrevivir en Calais”, en *Anadolu Agency*, 02-III-2021. (Consultado el 25/04/2021). Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Francia, las grietas del refugio en Europa*. Madrid, CEAR, 2018.

Respecto a España, a partir de la masiva llegada de solicitantes de protección internacional, la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) ha reforzado su personal y designado comisarías de Policía Nacional autorizadas para formalizar las solicitudes dependiendo de la provincia donde se encuentren los solicitantes. Las oficinas autorizadas son: las Oficinas de Asilo y Refugio, Puestos fronterizos de entrada al territorio español, Centros de Internamiento de Extranjeros, Oficinas de Extranjeros (autorizadas según la provincia), Comisarías Provinciales de Policía o Comisarías de distrito. El total de las oficinas para realizar las solicitudes de protección internacional son 58 distribuidas en todo el territorio español<sup>408</sup>.

No muy lejos de las cifras sistematizadas en Alemania y Francia, se analiza que, en España, conforme a datos del año 2022, por cada 2.049 solicitantes de asilo hay una oficina autorizada que tramita y formaliza las solicitudes de protección internacional en todo el territorio<sup>409</sup>. No obstante, se evidencian dificultades en el acceso a los procedimientos de registro y presentación de la solicitud de asilo; aumento en los tiempos de espera previos a la formalización de la solicitud; reducción de la capacidad de respuesta a las solicitudes; y disparidades en tiempos y actuación administrativa según la provincia donde se tramitó la solicitud. Aunque se han desplegado acciones para atender a los solicitantes, el sistema de protección internacional se encuentra saturado por el incremento desorbitante de las solicitudes de protección internacional, teniendo en cuenta que no se han realizado cambios estructurales profundos para adaptarse a esta nueva realidad<sup>410</sup>.

**Tabla IX. Concentración de solicitantes de asilo por oficina en 2022**

País	Número de solicitantes por país en 2022	Número de oficinas para formalizar la solicitud de protección internacional	Número de solicitantes que se pueden atender por oficina
Alemania	244.132	24	10.172
Francia	137.000	34	4.029
España	118.842	58	2.049

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos de informes oficiales.

<sup>408</sup> Ministerio del Interior, *Asilo en cifras 2019. Oficina de Asilo y Refugio*, Madrid, Ministerio de Interior, 2019.

<sup>409</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Informe 2020: Las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, CEAR, 2020. Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Datos y estadísticas de asilo de 2020, Madrid*, CEAR, 2020.

<sup>410</sup> *Ibidem*. Garcés-Mascareñas, Blanca. & Ribera, Olatz, “Políticas de la indigencia: Solicitantes de asilo sin casa en Europa”. *Revista Cidob Notes Internacionals*. 237, Barcelona, CIDOB, 2020, págs. 1-7. “Gestión de las solicitudes de asilo: La asignatura pendiente para muchos países europeos, incluida España”, en *Periódico Conflegal*, 01-I-2019. (Consultado el 25/04/2021). “Más de 140.000 refugiados esperan la respuesta de España a su solicitud”, en *Agencia EFE*, 19-VI-2020. (Consultado el 25/04/2021).

Ahora bien, sumado a lo anterior, encontramos profundas brechas en relación con el porcentaje de concesión de protección internacional entre los países de la UE. Por ejemplo, en 2019 y 2020, España solo ofreció protección internacional al 5,2% de las personas solicitantes de asilo; a diferencia del 24% de 2018 y el 33% de la media en el conjunto de países de la Unión Europea<sup>411</sup>. Para el año 2021, España evidenció un incremento de las resoluciones favorables de asilo, alcanzando un 10,5%, frente al 35% de la media europea<sup>412</sup>. Para el año 2022, la Oficina de Asilo y Refugio recibió un total de 118.842 solicitudes de protección internacional, de las cuales solo concedió protección a 35.159 solicitantes. Respecto a la guerra en Ucrania, la Oficina de Asilo y Refugio concedió 161.037 solicitudes de protección temporal a desplazados por la guerra<sup>413</sup>.

En contraste, en Alemania la media para el conjunto de nacionalidades se situó en el 35% en 2018, una disminución de 8,4 puntos porcentuales respecto al año 2017. Para el año 2020, en el mismo país se otorgó algún tipo de protección legal al 43,1% de las peticiones tramitadas<sup>414</sup>. En el caso de Francia, en lo relativo al reconocimiento de la protección internacional, desde el año 2015 hasta 2019, el índice de reconocimiento de protección se ha mantenido entre el 24% y el 29%<sup>415</sup>.

Según el Informe de la Agencia de Asilo de la Unión Europea de 2022, en el año 2021, a los Estados miembros de la UE llegaron aproximadamente 648.000 solicitantes de asilo. De esta totalidad, la tasa de reconocimiento que se evidenció este año fue del 34% en primera instancia para los dos procesos regulados por la UE. No obstante, si se incluyen los esquemas nacionales de protección, la tasa aumentó al 40% del reconocimiento de protección internacional<sup>416</sup>. Según este mismo informe, los tres países miembros de la UE sumaron casi dos tercios del total de las resoluciones de primera instancia: Francia con un 26% de reconocimiento, Alemania 25 % y España 13 %. La mayoría de las resoluciones dictadas en primera instancia fueron a nacionales de Siria, Afganistán, Pakistán y Colombia<sup>417</sup>.

---

<sup>411</sup> “España sólo concedió el 5% de las solicitudes de asilo resueltas en 2020, frente al 33% de media en la UE”, en *Vozpopuli*, 18-III-2021. (Consultado el 25/03/2021).

<sup>412</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Asilo 2021: España mejora gracias a cambios de criterio en la valoración*, Madrid, CEAR, 2022.

<sup>413</sup> “España bate su récord de peticiones de asilo y refugio en 2022”, en *El País.com*, 12-I-2023. (Consultado el 23/02/2023).

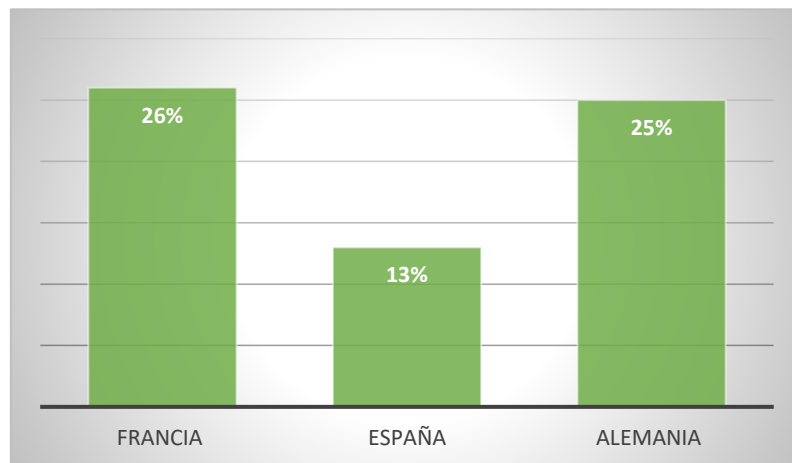
<sup>414</sup> “Caen un tercio en 2020 las solicitudes de asilo en Alemania”, en *Deutsche Welle*, 10-I-2021. (Consultado el 08/03/2022). “España bate su récord de peticiones de asilo y refugio en 2022”, en *El País*, 12-I-2023. (Consultado el 23/02/2023).

<sup>415</sup> European Council on Refugees and Exiles, *Country Report: France*, Bélgica, ECRE Weekly Bulletin, 2020. Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Francia, las grietas del refugio en Europa*, Madrid, CEAR, 2018.

<sup>416</sup> European Union Agency For Asylum, *Informe sobre el asilo 2022: Resumen ejecutivo*, Brussels, European Union Agency for Asylum, 2022.

<sup>417</sup> *Ibidem*, pág. 17.

**Imagen 10. Porcentajes de reconocimiento de protección internacional 2022**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los informes oficiales

Estas diferencias entre un país y otro, sobre el reconocimiento de la protección internacional, causa una serie de desventaja y vulneración a los solicitantes de asilo. Por un lado, se imposibilita un estatus legal que permita acceder a derechos y servicios básicos en el territorio receptor. Por otro lado, se limita el acceso al sistema de acogida en el que se facilita alojamiento, manutención y un seguro de salud durante el periodo que dure el procedimiento de asilo. Finalmente, esta situación genera la exclusión y el impedimento, con mayor acento en Francia de acceder a los programas y procesos de integración de los inmigrantes. Estos tres aspectos: protección internacional, acogida e integración, son procesos determinantes para la inclusión de los solicitantes de asilo a las sociedades de acogida y aportar a la cohesión social, el equilibrio político de los Estados y su crecimiento económico.

#### **4.4. Tiempos de espera entre solicitud y resolución del asilo frente a nivel de descentralización administrativa y política en España, Alemania y Francia**

En el caso de Alemania, según el Gobierno alemán, la media de duración del procedimiento de asilo es de 8 meses. En el caso de las personas solicitantes de asilo dirigidas a los Centros de Llegada, la media de duración del procedimiento se reduce a 3 meses. No obstante, según la Ley de Asilo alemana, no existe un periodo de tiempo máximo para la decisión sobre una solicitud de protección; aunque, si el examen de esta excede los seis meses,

la BAMF debe notificar a la persona solicitante la fecha de cuándo prevé la adopción de la decisión<sup>418</sup>.

Respecto al sistema político administrativo del país, que se organiza mediante 16 estados federados, la estrategia de la descentralización favorece que la concentración administrativa en el BAMF se compense con la agilidad en la resolución que decide sobre los casos. Al tratarse de un Estado confederado, las resoluciones son procesadas y resueltas de forma descentralizada en el mismo centro de llegada donde trabajan delegaciones de la BAMF. Estas tienen competencias y facultades para gestionar todo el procedimiento: desde el registro, la comprobación de la identidad, la entrevista y la decisión sobre la solicitud de asilo<sup>419</sup>. En este sentido, no redirigen los expedientes a otras instancias, como sí sucede en Francia y España. Estos dos países cuentan con un sistema de centralización política, es decir que, la concentración en la decisión que resuelve los casos genera colapsos y acumulación de solicitudes. En este sentido, puede indicarse que Alemania tiene la mayor tasa de efectividad en los plazos de resolución frente a España (3 años) y Francia (2 años)<sup>420</sup>.

En relación con los procedimientos de protección internacional, acogida e integración, en Alemania existe un incremento de las diferencias de trámite de solicitud de protección internacional y acogida entre los estados federados. Como también, una marcada ausencia de estándares comunes en el funcionamiento de la acogida y la implementación de políticas de integración. Lo anterior, genera profundas variaciones entre un estado federado y otro, en relación con la asignación de derechos, permisos, obligaciones, imposiciones, procedimientos, restricciones, acceso al sistema de acogida a los solicitantes de protección y a los que se les ha resuelto el expediente. Esta situación y la innegable existencia de redes entre inmigrantes, en las que fluye esta información, hace que en algunos estados se concentren más casos y decisiones que en otros<sup>421</sup>.

A diferencia de Alemania, Francia tiene establecido en su legislación que la Oficina Francesa para la Protección de Refugiados y Apátridas (OFPRA) debe tomar una decisión sobre la solicitud de asilo en seis meses. No obstante, en la práctica las resoluciones se pueden tardar

---

<sup>418</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Los retos actuales del sistema de asilo alemán*, Madrid, CEAR, 2019.

<sup>419</sup> Oficina Federal para las Migraciones y los Refugiados, *Asylgeschäftsbericht für den Monat Dezember 2018*, Berlín, BAMF, 2019.

<sup>420</sup> “Gestión de las solicitudes de asilo: La asignatura pendiente para muchos países europeos, incluida España”, en *Periódico Conflegal*, 01-I-2019. (Consultado el 25/04/2021).

<sup>421</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Los retos actuales del sistema de asilo alemán*, Madrid, CEAR, 2019. “German interior minister gets 69 failed asylum seekers deported on 69th birthday”, en *Daily Sabah*, 10-VII-2018. (Consultado el 25/04/2021).



entre uno y dos años<sup>422</sup>. Según las estadísticas de 2017, el plazo de toma de decisión fue de 4 meses, frente a los 6 meses que demoraba en 2016<sup>423</sup>.

Respecto a la normativa de inmigración y asilo de Francia, se establece que tanto el procedimiento de solicitud de asilo como el dispositivo nacional de acogida se encuentran totalmente centralizados y regulados a través de un plazo fijo de resolución en seis meses. Sin embargo, en la práctica no se cumple con este tiempo estipulado por la Ley para resolver las solicitudes, demorando entre uno y dos años. A partir de esta problemática, que acrecienta los desafíos en la gestión migratoria de Francia, en 2018, se aprobó la nueva Ley de Asilo e Inmigración; en la cual, se estableció que la tramitación de las solicitudes de asilo debía de cumplirse en los seis meses. En la misma reforma se endurecieron otros puntos como los tiempos de detención, deportación de inmigrantes y el establecimiento de un tiempo límite entre la llegada al país y la solicitud de protección internacional<sup>424</sup>.

Como se mencionó anteriormente, en Francia no solo se presentan retrasos en las resoluciones de las solicitudes de protección internacional; sino que, en el primer paso requerido para iniciar con el procedimiento de asilo (es decir, obtener cita para la PADA), se ha adicionado un paso de solicitud de cita por ventanillas únicas (donde se realiza la solicitud y se certifica). Lo anterior ha generado retrasos<sup>425</sup>, dado que solo para obtener un certificado de solicitud de protección internacional se puede tardar meses; poniendo en un riesgo inminente a los solicitantes de asilo al no contar con un documento que les acredite el derecho a permanecer en territorio francés. A partir de la reforma de la Ley de Asilo e Inmigración de 2018, en Francia se fijó un plazo de 90 días que redujo los 120 días vigentes para que el inmigrante formalizará la solicitud de asilo. Además, se estableció que es responsabilidad del extranjero la carga de la prueba que acredite su derecho a permanecer en el territorio. Por el contrario, en el caso alemán, estos pasos burocráticos son reducidos e inexistentes, pues cada centro de llegada otorga, de forma inmediata, el certificado de solicitud de protección internacional al ser gestionados por la BAMF.

---

<sup>422</sup> “Francia Endurece su política migratoria”, en *El Comercio*, 6-XI- 2019. (Consultado el 25/03/2021). “Nueva ley de inmigración en Francia... ¿Excesiva o insuficiente?”, en *Radio FRI*, 02-VII-2018. (Consultado el 25/03/2021).

<sup>423</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Francia, las grietas del refugio en Europa*. Madrid, CEAR, 2018. European Council on Refugees and Exiles, *Country Report: France*, Bélgica, ECRE Weekly Bulletin, 2020.

<sup>424</sup> “Francia acelerará el proceso de asilo y creará más plazas para refugiados” en *El País*, 14-VII-2017. (Consultado el 30/03/2021). “Nueva ley de inmigración en Francia... ¿Excesiva o insuficiente?”, en *Radio FRI*, 02-VII-2018. (Consultado el 25/03/2021).

<sup>425</sup> European Council on Refugees and Exiles, *Country Report: France*, Bélgica, ECRE Weekly Bulletin, 2020. Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Francia, las grietas del refugio en Europa*, Madrid, CEAR, 2018.

En comparación con Alemania y Francia, España cuenta con un sistema descentralizado para la tramitación de solicitudes de protección internacional. En cada provincia se encuentran oficinas autorizadas para su formalización (Comisarías de policía, Oficina de extranjeros u Oficina de Asilo y Refugio). En total, son 58 oficinas en todo el territorio donde se puede llevar a cabo este procedimiento<sup>426</sup>. Aunque la Ley de Asilo española estipula que son seis meses en los que la administración debe responder a cada solicitud<sup>427</sup>; el tiempo de respuesta, entre la formalización de la solicitud de protección internacional y su resolución es de casi 3 años, en la que como regla general se deniega el asilo<sup>428</sup>.

Respecto a la resolución de las solicitudes de protección internacional en España, el Gobierno nacional es la autoridad competente en materia de asilo y refugio. La decisión sobre las solicitudes de asilo, tras su estudio por la OAR (Oficina de Asilo y Refugio), la toma el Ministerio del Interior a propuesta de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR), y su resolución queda concentrada en el Ministerio de Interior. A partir de esta organización política administrativa se analiza que, por un lado, el proceso de solicitud de protección esta descentralizado administrativamente en las provincias, pero la decisión política sobre los expedientes es completamente centralizada. Esta relación conduce a situaciones paradójicas que inciden de forma negativa en el alargamiento de los plazos. Por otro lado, que el registro de estas peticiones no se encuentra regulado en la legislación nacional de manera diferenciada, lo que genera una preocupante disparidad en la actuación administrativa (formulación, registro, presentación y formalización de la solicitud). Lo anterior, causa tratos desiguales para los solicitantes de asilo según la ciudad o provincia donde se encuentren; como también, refleja una coexistencia entre provincias con pocas solicitudes y capitales como Madrid y Barcelona colapsadas por la concentración de estas. Lo crítico des esto es que los aparatos burocráticos de respuesta estatal no reflejen esa misma distribución en cuanto al número de oficinas y funcionarios; afectando, particularmente, la capacidad administrativa para el estudio de casos en la Oficina de Asilo y Refugio de Madrid<sup>429</sup>.

---

<sup>426</sup> El artículo 23.1 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, establece que la Oficina de Asilo y Refugio, dependiente del Ministerio del Interior, es el órgano encargado de la tramitación de las solicitudes de protección internacional. En el sistema de protección internacional en España, la Subdirección General de Protección Internacional, dependiente de la Dirección General de Política Interior, es el órgano especializado que asume esta función y se encarga de la instrucción y tramitación de los procedimientos en materia de protección internacional.

<sup>427</sup> Si se retrasa, las autoridades deben informarte sobre el motivo del retraso.

<sup>428</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Informe 2020: Las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, CEAR, 2020. “Las peticiones de asilo tardan más de tres años en resolverse” en *El Periódico de Aragón*, 18-II-2019. (Consultado el 25/03/2021).

<sup>429</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Informe 2020: Las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, CEAR, 2020. Pasetti, Francesco, (coord.), *Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección*

Si bien es cierto que la OAR de Madrid ha reforzado su personal y se han designado más comisarías de la Policía Nacional para formalizar las solicitudes en la capital española, esto ha sido insuficiente para dar respuesta a las necesidades de protección internacional de miles de personas en los últimos cuatro años. Sin duda, esta situación pone en entredicho el cumplimiento de las obligaciones legales de España. En el año 2020, paradójicamente, el Ministerio del Interior de España aceleró la resolución de expedientes de solicitudes de asilo acumulados desde 2018, significando más de 105.000 casos pendientes de resolver<sup>430</sup>. No obstante, a mediados del año 2020, de 82.128 solicitudes resueltas, más del 80% fueron denegadas<sup>431</sup>. En ese sentido, podría indicarse que en 2020 España se inclinó por replicar el “modelo francés”, que ha basado su estrategia de desconcentración de casos en la emisión de órdenes de expulsión. Con la excepción inexplicable, desde el punto de vista jurídico-moral, de los inmigrantes provenientes de Venezuela que han solicitado asilo. A estos, se les otorga de forma automática un permiso de residencia por razones humanitarias, basado en su nacionalidad y no en las razones que aplican al caso concreto que motivó la solicitud de protección internacional; frente a la denegación de las solicitudes de sirios, afganos y yemenís<sup>432</sup>. Esto último es un atentado al principio de igualdad ante la ley, a los Principios 2005 de Naciones Unidas sobre víctimas de conflictos, al principio de no devolución establecido en la Convención de Ginebra. Particularmente, es una contradicción a la *Directiva por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países como beneficiarios de protección internacional*; la cual indica que son los hechos que ha sufrido la víctima y no su país de origen, *per se*, lo que define la decisión de emitir o no una carta

---

*internacional. Informe Nacional para España, NIEM 2020* Barcelona, CIDOB, 2020. “Más de 140.000 refugiados esperan la respuesta de España a su solicitud”, en *Agencia EFE*, 19- VI-2020. (Consultado el 25/03/2021).

<sup>430</sup> *Ibidem*.

<sup>431</sup> “Interior quiere duplicar las resoluciones de asilo para desatascar el sistema”, en *el periódico El País*, 07-VIII-2020. (Consultado el 25/03/2021). “España mantiene 8.000 solicitantes de asilo a la espera de una plaza de acogida”, en *El País*, 7-X-2020. (Consultado el 25/03/2021). En relación con la baja tasa de reconocimiento de protección internacional que tiene España, algunos informantes de la policía nacional afirman que esto se debe a que los solicitantes de asilo no fundamentan las causas por las cuales solicitan protección internacional. Sus argumentos no son suficientes para que la solicitud sea admitida a trámite o resuelta favorablemente. Es decir, que los argumentos que dan no se ajustan a las causales que establece el marco normativo del Derecho Asilo. Este hecho, se corrobora con las versiones de varios solicitantes de asilo entrevistados, quienes reconocen que “realmente no son perseguidos políticos ni que su vida corre peligro en su país de procedencia”. Manifiestan que “huyen de la pobreza, la violencia y la crisis institucional de sus países”.

<sup>432</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Informe 2020: Las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, CEAR, 2020. Pasetti, Francesco, & Bourekba, Moussa, “Los sistemas de acogida de protección internacional en Europa. Una mirada comparada”, En Pasetti, Francesco (coord.), *Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Informe Nacional para España, NIEM 2020*, Barcelona, CIDOB, 2020.

expulsión. Además de indicar que se debe anteponer la igualdad de trato a los solicitantes de protección internacional<sup>433</sup>.

Conforme a los anteriores datos de los tres países analizados, se puede decir que, aunque hay unas diferencias entre ellos, en relación con el tiempo estimado entre solicitud y resolución y el sistema administrativo político de asilo; Alemania, Francia y España enfrentan una crítica acumulación de solicitudes pendientes de resolución. Para el año 2019, España tenía acumulado más de 133.020 expedientes sin resolver y, a finales de abril de 2020, había 140.640 solicitudes pendientes<sup>434</sup>. Estas cifras ubican a España como el país de la UE con mayor atasco administrativo. En relación con Alemania, para el año 2020 el país registró la acumulación de 52.056 solicitudes pendientes de resolución<sup>435</sup>. Por su parte, Francia es un caso particular, pues según CEAR es uno de los pocos países que reduce los casos pendientes y el tiempo de duración de los procedimientos de asilo. No obstante, se analiza que esta situación se debe, principalmente, a los siguientes procedimientos que realiza la OFPRA:

- Masivas denegaciones según las nacionalidades (países de origen seguro<sup>436</sup>) de los solicitantes.
- Tramitación de las solicitudes de asilo mediante procedimiento acelerado.
- Detenciones administrativas.
- Devoluciones bajo el procedimiento de Dublín.
- Expulsiones y retornos<sup>437</sup>.

Según el informe de la Agencia de Asilo de la Unión Europea (AAUE) de 2022<sup>438</sup>, a inicios de 2022, había más de 767.000 solicitudes en espera de resolución en los países de la Unión Europea. Solo se registró un descenso del 1 % con respecto a la cifras del año 2021. En el primer cuatrimestre de 2021, los casos pendientes se redujeron de forma paulatina, no

---

<sup>433</sup> Atendiendo a la modificación con fecha del 13.8.2016 aprobada por la Comisión Europea

<sup>434</sup> Eurostat Database, *asylum and managed migration*, Bélgica, Eurostat, 2020. “Más de 140.000 refugiados esperan la respuesta de España a su solicitud”, en *Agencia EFE*, 19-VII-2020. (Consultado el 25/04/2021).

<sup>435</sup> *Ibidem*.

<sup>436</sup> La noción de país de origen seguro se encuentra en la legislación francesa desde 2003; en 2005 la OFPRA expone la primera lista de países de origen seguros para tramitar las solicitudes de asilo. Actualmente, la lista incluye 16 países: Albania, Armenia, Benín, Bosnia-Herzegovina, Cabo Verde, Georgia, Ghana, la India, Kosovo, Macedonia, Mauricio, Moldavia, Mongolia, Montenegro, Senegal y Serbia (OFPRA, 2015). Como un dato adicional se debe indicar la tendencia que intentan promover en Europa países como Dinamarca consistente en declarar a Siria como país seguro.

<sup>437</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Francia, las grietas del refugio en Europa*. Madrid, CEAR, 2018.

<sup>438</sup> European Union Agency For Asylum, *Informe sobre el asilo 2022: Resumen ejecutivo*, Brussels, European Union Agency for Asylum, 2022.

obstante, a inicios de septiembre aumentó considerablemente el número de expedientes sin resolver. Esto generó una presión fuerte sobre los sistemas de acogida de los países de la UE, dado que la resolución de las solicitudes de protección internacional incide en que a los solicitantes de asilo se le otorgue o no una plaza de acogida o continúe o no en los centros de acogida. En Alemania en el año 2021, se registró un 34 % de los casos pendientes en espera de una resolución, con un total de 264.000 expedientes abiertos. En Francia se registró un número importante de casos pendientes, en total 145.000 y en España 104.000. Según este mismo informe, no solo las solicitudes de asilo de afganos y sirios fueron las que más se acumularon (casos pendientes por resolver); sino que, además, este número aumentó en un 10 % y un 38 % en 2022<sup>439</sup>.

En Francia, aunque no haya cifras claras sobre expedientes acumulados pendientes de resolver, lo cierto es que son miles los solicitantes de asilo en espera de una resolución. Muchos de ellos se encuentran en situación de calle por falta de dispositivos de acogida que incluyan, al menos, un alojamiento temporal<sup>440</sup>. Uno de los hallazgos más relevantes, a partir de la revisión documental de prensa e informes de ONGs, es que en Francia la realidad de los menores solicitantes de asilo no acompañados es bastante grave. Este grupo poblacional enfrenta una crítica situación; por un lado, la determinación de su edad hace que muchos queden en desprotección total (condición de calle) y sin ningún estatus regular. Por otro lado, se encuentra la dificultad de conseguir un representante legal y, al no conseguirlo, se dan situaciones en las que muchos niños y jóvenes deben esperar a la mayoría de edad para solicitar protección internacional. Finalmente, tampoco pueden solicitar asilo cuando llegan a la mayoría de edad porque el documento de rechazo de la minoría de edad, si lo obtienen, no es válido como documentación oficial identificativa<sup>441</sup>. Lo anterior, configura un vacío legal que vulnera los derechos fundamentales de los menores y esconde cifras alarmantes sobre el inaccessibilidad al procedimiento de solicitud de asilo<sup>442</sup>.

---

<sup>439</sup> European Union Agency For Asylum, *Informe sobre el asilo 2022: Resumen ejecutivo*, Brussels, European Union Agency for Asylum, 2022, pág. 19.

<sup>440</sup> “Solicitantes de asilo abandonados a su suerte por Francia, luchan por sobrevivir en Calais”, en *Anadolu Agency*, 02-III-2021. (Consultado el 25/04/2021). “C’est la loterie Traitement arbitraire des enfants migrants non accompagnés à Paris”, en *Human Rights Watch*, 4-VII-2018. (Consultado el 08/03/2021).

<sup>441</sup> European Council on Refugees and Exiles, *Country Report: France*, Bélgica, ECRE Weekly Bulletin, 2020. “Cerca de 1.000 refugiados y migrantes malviven en las calles de París sin refugio ni protección frente al invierno”, en *Médicos sin Fronteras*, 20-XI-2017. (Consultado el 25/03/2021).

<sup>442</sup> El proyecto de investigación “Integración, Derechos Humanos y Ciudadanía Global” indaga en la segunda fase en la comprobación empírica de la especial vulneración entre los solicitantes de asilo en Madrid.

#### **4.5. Diferencias entre el procedimiento simplificado y complejo de asilo y su relación con la vulneración de derechos de los solicitantes en Alemania, España y Francia**

Los países analizados muestran profundas diferencias en los pasos previos hasta llegar a la formalización de la solicitud y adquirir el certificado como solicitante de asilo. En algunos países, se analizan opacidades y prácticas discriminatorias para acceder al procedimiento y durante la resolución de las solicitudes de asilo. En otros casos, se constata un compromiso en el cumplimiento de mínimos básicos para los solicitantes de protección en los procedimientos de su solicitud. Lo que sucede entre esos dos extremos se detallará en los siguientes párrafos con datos sistematizados.

Cabe resaltar que, aunque es muy importante describir cómo es el procedimiento completo de solicitud de protección internacional, el cual también incluye otros tipos de procedimiento como el acelerado, el procedimiento especial en frontera aérea y, en el caso de Francia y España, el procedimiento de frontera terrestre; en el presente trabajo únicamente se hablará del procedimiento normal y general.

Respecto a Alemania, el acceso al procedimiento de protección internacional se encuentra amparado por el art. 16a de la *Grundgesetz* (Ley Constitucional), en el cual es establecido como un derecho básico. El asilo se encuentra legislado por la *Asylgesetz* (Ley de Asilo) del 2 de septiembre de 2008, modificada por última vez por el Artículo 2 de la Ley de 11 de marzo de 2016.

Desde 2015, se crearon vías rápidas y de priorización para agilizar el procedimiento de asilo a partir del aumento exponencial de las solicitudes registradas desde este año. Entre ellos, se encuentra el procedimiento directo, el cual se aplica cuando hay indicios irrefutables para conceder protección o para rechazarla<sup>443</sup>. Asimismo, empezaron a funcionar los 24 centros de llegada, mencionados antes, en los diferentes estados federados, donde se realizan los procedimientos de asilo de forma completa por parte de la BAMF: el registro, la comprobación de la identidad, la entrevista<sup>444</sup> y la decisión sobre la solicitud<sup>445</sup>. En la actualidad, la derivación a un centro de llegada suele producirse en el mismo día en el que la persona comunica que quiere solicitar asilo. Esto, según CEAR<sup>446</sup>, ha significado una mejora considerable en los

---

<sup>443</sup> Esta vía prioritaria está sujeta a la nacionalidad del solicitante.

<sup>444</sup> Según el protocolo que sigue la BAMF, dependiendo del caso, se hacen dos o varias entrevistas en las cuales se recopilan los datos nuevamente

<sup>445</sup> Oficina Federal para las Migraciones y los Refugiados, *Asylgeschäftsbericht für den Monat Dezember 2018*, Berlín, BAMF, 2019.

<sup>446</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Los retos actuales del sistema de asilo alemán*, Madrid, CEAR, 2019.

últimos 4 años, dado que antes los solicitantes debían esperar meses para acceder a los dispositivos de acogida y registrar sus solicitudes.

Podría decirse que el Estado alemán cuenta con un aparato administrativo reducido, ágil y efectivo para el procedimiento completo de asilo y que este se deriva de una descentralización tanto administrativa, como política. Desde el inicio del procedimiento, los solicitantes de protección internacional cuentan con intérpretes que facilitan el entendimiento de sus derechos, deberes y de las fases del procedimiento. Esto se encuentra garantizado por la Ley de Asilo alemana, sin embargo, no se pone a disposición de los solicitantes ningún tipo de asistencia jurídica pública y gratuita.

El registro realizado siempre por la BAMF<sup>447</sup> permite la expedición de un documento de identificación temporal que certifica la llegada y registro del solicitante. Este documento regulariza la estancia en el país y da acceso a los centros de acogida, manutención y asistencia sanitaria. Posteriormente, al completarse el registro de la solicitud de asilo es sustituido por un permiso de residencia temporal para el tiempo que dure el procedimiento de asilo.

Aunque el sistema alemán es tendiente a facilitar, mejorar y simplificar los procesos de solicitud de asilo y acogida de los inmigrantes, lo cierto es que existen profundas diferencias entre los estados federados en relación con el funcionamiento de estos sistemas. Entre ellos se encuentra el estado federado de Baviera. Este estado federal, ubicado en el sur de Alemania, se ha posicionado como un “laboratorio” de políticas y estrategias restrictivas y de control policial hacia la inmigración solicitante de protección internacional; teniendo en cuenta, paradójicamente, que es la región que más solicitantes ha acogido, especialmente sirios<sup>448</sup>. Se analiza que, entre sus medidas, se encuentran la reducción de ayudas económicas, mayor control de las personas indocumentadas conforme a sistemas tecnológicos avanzados, incremento de las detenciones previas a la devolución<sup>449</sup> y control de la movilidad de los solicitantes de asilo. Además, conforme a lo estipulado en la Ley de Residencia, desde 2016, es obligatoria la enseñanza de los valores de la sociedad alemana en el sistema educativo: lengua, religión, igualdad de género, estado de derecho y promoción de la dignidad humana. Respecto al sistema de acogida, el estado de Baviera es uno de los únicos estados que cuenta con dispositivos enfocados hacia la seguridad y control de solicitantes de asilo, dado que se les aplica el

---

<sup>447</sup> Es la autoridad competente para llevar a cabo el procedimiento de asilo y la resolución de las solicitudes, perteneciente al Ministerio de Interior.

<sup>448</sup> “German interior minister gets 69 failed asylum seekers deported on 69th birthday”, en *Daily Sabah*, 10-XI-2018. (Consultado el 25/04/2021).

<sup>449</sup> Según Wire Services, Baviera se posicionó como el Estado con mayor número de devoluciones en el 2018. Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Los retos actuales del sistema de asilo alemán*, Madrid, CEAR, 2019.

procedimiento acelerado de expulsión bajo una categoría polémica y subjetiva: “inmigrantes con bajas expectativas de quedarse en el territorio”. A estas personas se les aplica un procedimiento *Anker*, de forma acelerada, en el momento de su llegada para derivarlos, deportarlos o devolverlos<sup>450</sup>. Claramente, este tipo de dispositivos de acogida han tenido un impacto marginal en el conjunto del sistema.

Conforme a la revisión documental de informes oficiales y fuentes primarias, se concluye que el caso alemán refleja un compromiso y voluntad política por facilitar el acceso y procedimientos de solicitud de protección internacional en comparación con Francia y España. Aunque hay retos por superar en el sistema de asilo alemán, en todas sus fases y efectividad; lo cierto es que en la práctica se evidencia un trabajo institucional y voluntad por responder con las necesidades prioritarias de los solicitantes. Por ejemplo, se ha multiplicado el personal para atender las solicitudes de asilo en función del número de solicitantes. Se han creado más instituciones para agilizar los procedimientos y reducir los desplazamientos internos innecesarios de los inmigrantes, se ha aumentado la creación de dispositivos de alojamiento, entre otros avances. No obstante, se evidencia la tendencia de llevar a cabo reformas en las leyes de asilo, residencia e integración, las cuales suponen recortes de garantías y derechos para los inmigrantes y refugiados. Además, la senda política de los programas de acogida e integración alemán tiende a redireccionarse hacia el refuerzo del control de las fronteras, detenciones y devoluciones<sup>451</sup>.

Ahora bien, el caso de Francia, en relación con la aceleración de los procedimientos de protección internacional, resulta bastante interesante de analizar. Como se muestra en numerosos informes y fuentes, su sistema migratorio y de asilo tiene un enfoque restrictivo inscrito en el control fronterizo y la defensa nacional. El acceso al procedimiento de solicitud de asilo se encuentra amparado en la Ley sobre control migratorio, integración y asilo, promulgada el 20 de noviembre de 2007, LOI N° 2007-1631, específicamente en el *Capítulo II: Disposiciones sobre asilo* (artículos 23 a 33).

El procedimiento de asilo francés es bastante complejo en comparación con Alemania y España. El registro formal de la solicitud en este territorio comprende, primero, acudir a la Plataforma de Acogida de Solicitantes de Asilo (PADA), para adquirir una cita en la ventanilla única. Segundo, cuando se ha asignado la cita a la ventanilla única, el solicitante debe acudir a

---

<sup>450</sup> “El Ministro del Interior alemán dice que la inmigración es “la madre de todos los problemas”, en *El Periódico*, 06-IX-2018. (Consultado el 25/03/2021). “Alemania inaugura polémicos centros de inmigrantes”, en *Deutsche Welle*, 2-VIII-2018. (Consultado el 25/03/2021).

<sup>451</sup> “Alemania aprueba una polémica ley para agilizar el proceso de deportación de inmigrantes”, en *Periódico El País*, 07-VI-2019. (Consultado el 25/03/2021).



la entrevista, la cual es realizada por la Oficina Francesa de Inmigración e Integración (OFII) para evaluar sus necesidades especiales. Si la persona cumple con los requisitos para solicitar asilo, en ese mismo momento, junto al formulario de solicitud de protección internacional y la información sobre los derechos y el procedimiento, se da el certificado de solicitud que prueba su entrada en el proceso de asilo y le permite al inmigrante en busca de protección una residencia temporal en el país durante un mes. Tercero, la persona cuenta con 21 días para enviar el formulario de solicitud de protección internacional a la OFPRA<sup>452</sup>, la cual, al recibirlo, le envía al solicitante un “certificado de solicitud” que renueva al anterior por nueve meses o por seis, según cada caso. Cuarto, una vez que la OFPRA recibe el formulario de solicitud de asilo junto con la documentación pertinente, se pone en contacto con el solicitante mediante el correo postal para convocarle nuevamente a otra entrevista personal.

El análisis de estos pasos previos para la formalización de la solicitud de asilo, indica que Francia cuenta con un sistema burocrático complejo que, en comparación con el procedimiento alemán y español, tiende a la dilatación del trámite. Paradójicamente, bajo el argumento de aliviar los retrasos, se introducen más pasos para solo formalizar las solicitudes de asilo. Sumado a lo anterior, dado que el sistema político-administrativo francés es centralizado, se imprime cierta complejidad en el procedimiento administrativo más básico, como es acceder a la cita para formalizar la solicitud.

Ahora bien, se mencionarán algunos aspectos que ubican a Francia como un caso paradigmático restrictivo, de estricta regulación y control en sus políticas migratorias y de asilo. Entre estos aspectos se encuentran: primero, la privación arbitraria de la libertad de las personas solicitantes de protección internacional en las fronteras. Este procedimiento es contemplado por la legislación francesa para personas que llegan al territorio por puertos, aeropuertos y estaciones de tren internacionales sin documentación de viaje válida que permita acceder al país. Estas personas son ubicadas en zonas de espera, por decisión policial, mientras se examina su admisibilidad. El *Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile*, comprende un complejo marco legal que permite la detención temporal de personas migrantes para evitar su entrada al territorio o privarles de libertad. La detención de estas personas se ha incrementado notablemente, relacionándose con el objetivo político de vincular las medidas anti-terroristas con el control migratorio<sup>453</sup>.

---

<sup>452</sup> La OFPRA es la autoridad administrativa responsable de examinar la solicitud de protección internacional y de tomar una decisión sobre la misma.

<sup>453</sup> European Council on Refugees and Exiles, *Country Report: France*, Bélgica, ECRE Weekly Bulletin, 2020. “La política de Macron: mano dura con los migrantes económicos y los refugiados”, en *El Salto Diario*, 24-II-2018. (Consultado el 25/03/2021).

Segundo, las nulas soluciones estructurales de acogida para los inmigrantes que viven en los asentamientos callejeros insalubres en todo el territorio francés<sup>454</sup>, sin importar la situación administrativa de las personas<sup>455</sup>. Esta problemática se ha mantenido durante décadas en las principales urbes del país, algo que se ha acentuado desde el 2015. La República francesa ha optado por acentuar los desmantelamientos y expulsiones, por parte de la policía, generalmente a través de medios violentos. La solución del alojamiento no encuentra respuesta, ni la represión tregua, aun en temporada invernal<sup>456</sup>.

Tercero, la ausencia de voluntad política para garantizar el acceso y la efectividad del derecho al asilo y acogida de migrantes ha sido permanente, durante años, en regiones como Calais. Esta zona configura una de las más críticas regiones en cuanto a asentamientos suburbanos de inmigrantes y solicitantes de asilo. Por ejemplo, la ventanilla única más próxima para formalizar la solicitud asilo se encuentra en Lille, es decir, a 100 kilómetros de distancia, algo que agrava las condiciones de los inmigrantes si se tiene en cuenta que en Calais no hay centros de acogida. Esta situación de desprotección de las autoridades fue denunciada por Human Right Watch<sup>457</sup> ante los tribunales administrativos franceses, los cuales fallaron a favor del demandante considerando que el trato a las personas migrantes en Calais era inhumano. Ello obligó al Gobierno a responder con dichas necesidades, por lo que establecieron duchas, váteres y fuentes de agua potable en los alrededores de Calais. No obstante, dichas instalaciones fueron insuficientes e inadecuadas, pues algunas se encontraban tan alejadas que era necesario tomar un autobús para llegar a ellas. En relación con los pozos de agua, estos proveían el líquido vital únicamente en la noche. Un año más tarde, en 2018, después de nuevas denuncias y exigencias de las asociaciones de derechos humanos se creó un sistema de saneamiento para brindar agua potable a las personas asentadas en Calais<sup>458</sup>.

---

<sup>454</sup> Entre los más conocidos se encuentran la denominada “Jungla” en Calais y los asentamientos en el centro de París.

<sup>455</sup> Se hace referencia a personas en situación irregular por la complejidad del procedimiento de asilo; personas bajo procedimiento de Dublín; personas que se les deniega la protección internacional por cuestiones infundadas, inadmisibles, irrelevantes; cuando el país de origen es seguro; personas con carta de expulsión, entre otras.

<sup>456</sup> “Calais: 10.000 migrants dans la jungle”, en *francetvinfo*, 29-VII-2016. (Consultado el 08/03/2021). “Cerca de 1.000 refugiados y migrantes malviven en las calles de París sin refugio ni protección frente al invierno”, en *Médicos sin Fronteras*, 20-XI-2017. (Consultado el 25/03/2021). “Polémica en Francia por el violento desalojo de un campamento de migrantes en París”, en *RTVE*, 24-XI-2020. (Consultado el 25/03/2021). “Francia: desmantelan un campamento de migrantes en Calais”, en *Deutsche Welle*, 29-XI-2020. (Consultado el 25/03/2021). “Solicitantes de asilo instalaron un campamento en pleno centro de París”, en *Anadolu Agency*, 26-III-2021. (Consultado el 25/02/2023).

<sup>457</sup> “C’est la loterie Traitement arbitraire des enfants migrants non accompagnés à Paris”, en *Human Rights Watch*, 4-VII-2018. (Consultado el 08/03/2021).

<sup>458</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Francia, las grietas del refugio en Europa*, Madrid, CEAR, 2018. European Council on Refugees and Exiles, *Country Report: France*, Bélgica, ECRE Weekly Bulletin, 2020.

Cuarto, el control fronterizo y el difícil acceso al territorio francés. En estas medidas se establece un vínculo entre las migraciones y la lucha contra el terrorismo, generando graves consecuencias para las personas migrantes y refugiadas que ven limitado su acceso a un país seguro. Por ejemplo, en el año 2017 más de 50.000 personas fueron detenidas y devueltas, entre ellas, menores no acompañados. Este tipo de situaciones corroboran la existencia de una discriminación institucionalizada, del enfoque político y social que relaciona a la población inmigrante con terroristas<sup>459</sup>.

Quinto, la violación del derecho de asilo a los solicitantes provenientes de Sudán y Eritrea, a quienes los funcionarios simplemente niegan el acceso al territorio, al procedimiento y acogida en algunas zonas de Francia. Según CEAR<sup>460</sup> y el informe European Council on Refugees and Exilies<sup>461</sup>, en 2017 la prefectura de Niza fue condenada por el Tribunal Administrativo al violar el derecho de asilo a estas personas. Se comprobó que negaron el registro de sus solicitudes de asilo bajo argumentos falsos. Sin importar las sentencias que condenan prácticas de opacidad y discriminación en el trato de los agentes estatales, muchas personas siguen enfrentando estos mismos obstáculos y tratos administrativos en el acceso al procedimiento de protección internacional. Varios informes coinciden en la existencia de prácticas de confusión e imprecisión en los procedimientos administrativos de las prefecturas para el registro de solicitudes de asilo y la expedición de certificados de solicitud, pues según la nacionalidad, se les atiende, se les concede o no.

Sexto, la criminalización de la solidaridad de organizaciones y de la sociedad civil, por parte de las autoridades y conforme a la normativa vigente. Esto ha generado que las autoridades francesas hostiguen y hagan persecución a estas asociaciones; como también, sean llevados a los tribunales conforme a la normativa de inmigración y asilo en la que se estipula el “*delito de solidaridad*”<sup>462</sup>. Esto pone en cuestión el principio constitucional de fraternidad de Francia<sup>463</sup>. Se sanciona a las ONGs y asociaciones de la sociedad por solidarizarse ante la desprotección, las condiciones de vida precaria y el abuso policial que muchos inmigrantes y solicitantes de asilo enfrentan en Francia. A través de la aplicación del art. L622-1 del *Code de l'entrée et du*

---

<sup>459</sup> “El Primer Ministro francés pide “no confundir terrorismo con inmigración”, en *Agencia EFE*, 28-IV-2021. (Consultado 19/06/2022). “Francia y Alemania, ante el dilema de las expulsiones de los “inmigrantes peligrosos”, en *NIUS Diario*, 13-XII-2020. (Consultado el 08/03/2021).

<sup>460</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Francia, las grietas del refugio en Europa*, Madrid, CEAR, 2018.

<sup>461</sup> European Council on Refugees and Exilies, *Country report: France*, Asylum Information Database, Bélgica, 2018.

<sup>462</sup> Este principio tiene su origen en 1938, dirigido a grupos organizados y prácticas de explotación. Posteriormente, tomó auge en la década de los 90, amparándose en la normativa europea de 2002 en la que se obligaba a los Estados miembros a combatir la ayuda a la inmigración ilegal.

<sup>463</sup> European Council on Refugees and Exilies, *Country Report: France*, Bélgica, ECRE Weekly Bulletin, 2020.

*séjour des étrangers et du droit d'asile*, muchas organizaciones y ciudadanos son acusadas de cometer un delito por prestar ayuda directa o indirecta a estas personas<sup>464</sup>.

Como se puede analizar, Francia enmarca su política migratoria en un sistema basado en el control soberano de la seguridad. Su sistema de asilo, de acogida y sus políticas migratorias se fundamentan en principios nacionales de defensa antiterrorista, independientemente del gobierno e ideología política que llegue al poder. Las líneas de acción que marcan la senda política frente a la migración son: el control fronterizo, detenciones, expulsiones y externalización de sus fronteras. Aunque existen muchos puntos a destacar del sistema francés en relación con el sistema de acogida e integración, los cuales se analizarán en las siguientes páginas; lo cierto es que, ante al aumento de las llegadas de solicitantes de protección internacional, Francia se ha enfocado en responder con el recorte de garantías sociales. Asimismo, se han limitado los canales de acceso a derechos fundamentales para los solicitantes de asilo a través de condicionantes administrativos en el procedimiento de solicitud. Finalmente, se analiza el despliegue de una discriminación en la propia institucionalidad.

Esta tendencia y enfoques no son solo del sistema francés. A partir de los hallazgos obtenidos de la revisión documental, se analiza que estos principios hacen parte del conjunto de los estados miembros de la UE; los cuales han reforzado en las últimas décadas sus sistemas de asilo y control soberano frente a la inmigración dentro del ámbito de la defensa nacional. Aunque hay diferencias profundas entre el sistema francés y el sistema alemán, las recientes reformas a las normativas de asilo e inmigración, tanto alemana de 2016 como francesa de 2018, no distan entre sí. Ambas se encaminan a promover un enfoque de la gestión migratoria del asilo a partir de más y nuevas restricciones, entre ellas: los controles fronterizos y la criminalización del solicitante de asilo, al cual equiparan con el terrorista.

Ahora bien, en relación con España, en el año 2019 enfrentó el mayor número de solicitudes de asilo, aumentando también las dificultades para acceder al procedimiento. Al respecto, la Ley de Asilo 12/2009, de 30 de octubre, regula el derecho de asilo y de la protección subsidiaria. La Ley de asilo, de acuerdo con lo estipulado en el apartado cuatro del artículo 13 de la Constitución española, tiene por objeto establecer los términos en que las personas nacionales de países no comunitarios y las apátridas podrán gozar en España de la protección internacional constituida por el derecho de asilo y la protección subsidiaria<sup>465</sup>.

---

<sup>464</sup> “Relaxe requise pour Martine Landry, une responsable d’Amnesty jugée pour avoir aide des migrants”, en *France 24*, 31-V-2018. (Consultado el 30/03/2021). “Francia: Juicio histórico debe demostrar que la solidaridad no es delito”, en *Amnistía Internacional España*, 14-I-2020. (Consultado el 30/03/2021).

<sup>465</sup> Boletín Oficial del Estado, *Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*, Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2014.

El procedimiento de solicitud de protección internacional en España se realiza en las Comisarías de Policía autorizadas y la Oficina de Extranjeros u Oficina de Asilo y Refugio de cada provincia. Inicia con la manifestación de la voluntad de solicitar protección internacional por parte del interesado. Las autoridades proceden a asignar una cita previa para formalizar la solicitud de protección mediante una entrevista individual. En este paso, se genera un documento llamado diligencia de entrevista, el cual certifica la cita con la OAR para iniciar el proceso de solicitud de asilo y obtener el derecho a estar en territorio español. El día de la entrevista, el solicitante debe exponer toda la información y argumentos por los cuáles se encuentra en peligro su vida para ser introducidos en el sistema de la policía. A partir de este momento, se contará con un documento blanco con datos personales, el cual certifica el derecho a permanecer en España mientras se determina la admisión o no de la solicitud a trámite. Luego de esta entrevista, la Oficina de Asilo y Refugio decidirá, en un plazo de un mes, si la solicitud se admite a trámite o no. Una vez que la solicitud se haya admitido a trámite, se asigna un documento rojo con vigencia de 3 a 6 meses prorrogables. Pasados 6 meses se adquiere autorización temporal para trabajar en España<sup>466</sup>.

España tiene un sistema descentralizado en relación con el acceso y formalización a la solicitud de asilo, es decir, una descentralización administrativa. No obstante, la decisión y resolución de la solicitud está completamente centralizada en el Ministerio del Interior y una Comisión Interministerial. El aumento acelerado de solicitudes de protección internacional en España en 2019 puso en evidencia una incapaz gestión, por parte del sistema de asilo en su instancia nacional, para hacer frente a la situación migratoria. El plazo con el documento rojo, indicativo de que la solicitud está en trámite, ha llegado a prorrogarse hasta tres años<sup>467</sup>. En concreto, se analizan dos puntos álgidos del sistema: Por un lado, complejidades para la tramitación y acceso al procedimiento de solicitud de protección internacional. Y, por otro lado, la saturación masiva del sistema, afectando todas las etapas del procedimiento: las fases de instrucción y resolución de los expedientes; y las fases de acogida e inclusión de los solicitantes y refugiados.

---

<sup>466</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Informe 2020: Las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, CEAR, 2020. ACNUR, *Solicitud de asilo en territorio español*, Madrid, ACNUR España. Ministerio de Interior, *Información para los solicitantes de protección internacional en España: Derecho de Asilo y Protección Subsidiaria*, Madrid, Ministerio de interior, 2021.

<sup>467</sup> “España mantiene 8.000 solicitantes de asilo a la espera de una plaza de acogida”, en *El País*, 7-X-2020. (Consultado el 25/03/2021). “Más de 140.000 refugiados esperan la respuesta de España a su solicitud”, en *Agencia EFE*, 19-VI-2020. (Consultado el 25/04/2021).

En términos administrativos, el principal problema se encuentra en el registro de las solicitudes, dado que en España hay una disparidad en la actuación administrativa entre las ciudades del país. Por ejemplo, ciudades como Málaga no enfrentan un largo tiempo de espera para formalizar la solicitud de asilo frente a ciudades como Madrid y Barcelona, en las cuales la espera para obtener la cita de entrevista, por la cual formaliza la solicitud, puede llegar a los 8 meses. En Madrid, ni siquiera se expide el documento oficial que acredita la manifestación de voluntad de solicitar protección internacional en ese tiempo de espera. Este documento debe entregarse al solicitante según lo indica la Directiva *por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional*, para estar amparado bajo el principio de no devolución. También existen discrepancias en relación con el tiempo para hacer la entrevista que formaliza la solicitud de protección internacional, la cual puede asignarse a los 6 meses en Madrid y en pocas semanas en otras provincias<sup>468</sup>. Las anteriores situaciones administrativas han generado que algunas personas no puedan acreditar que están en espera de formalizar la solicitud de asilo, quedando expuestas a un procedimiento de expulsión por estar en condición de irregularidad<sup>469</sup>. Asimismo, se han registrado prácticas excluyentes y de opacidad, por parte de las autoridades policiales hacia los solicitantes de asilo, negándoles la posibilidad de acceder al procedimiento bajo información confusa o falsa, particularmente en las fronteras terrestres. Entre los argumentos se encuentran: exceso de tiempo en el territorio español y porque no contaban, según el criterio del funcionario, con el perfil de solicitantes de protección internacional<sup>470</sup>.

Conforme a las actuaciones arbitrarias de las autoridades, la Ley de Asilo de España (Art. 16 y 17) establece que toda persona tiene derecho a presentar la solicitud de asilo y formalizarla; y que el plazo de un mes no es según la entrada al territorio, sino desde que se produzcan situaciones que justifiquen temor fundado de peligro, con independencia de su situación administrativa de estancia. Es decir, que el procedimiento administrativo de protección internacional se abre a partir de la entrevista de formalización, donde solo la decisión de admisión a trámite o no (por causas infundadas o inadmisibles) determina la continuación del

---

<sup>468</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Informe 2020: Las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, CEAR, 2020. Pasetti, Francesco, (coord.), *Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Informe Nacional para España, NIEM 2020* Barcelona, CIDOB, 2020.

<sup>469</sup> Ministerio del Interior, *Asilo en cifras 2019*, Madrid, Oficina de Asilo y Refugio, Ministerio de Interior, 2019.

<sup>470</sup> “La vida tras la patera: trabas para pedir asilo, arbitrariedad e inseguridad”, en RTVE, 16-I-2018. (Consultado el 25/03/2021). Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Informe 2020: Las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, CEAR, 2020.

procedimiento bajo una valoración formal, no de forma previa a la concesión de la cita para la entrevista, lo cual es arbitrario.

Ahora bien, aunque los siguientes casos requieren de un estudio y análisis más exhaustivo, vale la pena mencionar, de forma breve, las situaciones particulares que se desarrollan en las ciudades de Melilla y Ceuta. Estas zonas configuran la única frontera terrestre exterior de España con África, ambas ciudades se encuentran dentro del continente africano y son la primera puerta de acceso a Europa. Sin embargo, de manera paradójica, en estas zonas se registra el menor número de solicitudes y formalización de protección internacional en toda España<sup>471</sup>. Los solicitantes que logran acceder a este derecho son africanos, sirios, yemenís y de otras regiones del mundo que se arriesgan traspasando las rutas marítimas (en condiciones precarias) y saltando las vallas para ejercer este derecho. Conforme a lo anterior, durante el año 2020, Ceuta se ubicó como la región con menos solicitudes de asilo, pues se registró 285, frente a Melilla con 1.421. Estas cifras distan bastante de otras regiones de España, las cuales siempre se han posicionado como las principales receptoras de la mayor cantidad de solicitudes de asilo: Madrid con 33.871, Cataluña con 9.614, y Andalucía con 9.245<sup>472</sup>.

Para el año 2022 Ceuta recibió 2.100 solicitudes de asilo menos que en el 2021<sup>473</sup>. Solo en 2022 se registraron 1.000 solicitudes en la Oficina de Asilo de Ceuta. Estas cifras difieren con las más de 3.100 que se tramitaron en el año 2021. Según la Oficina de Asilo y Refugio, del total de las solicitudes de asilo 2022 más de un 90% fueron de personas marroquíes, el otro 10% fue de personas de Yemen, Siria, Egipto, Palestina o diferentes nacionalidades del África subsahariana. Por otro lado, se analizan las imposibilidades en relación con el acceso a este procedimiento en los puestos fronterizos en Ceuta y Melilla. Esto se debe, principalmente, al papel que ejercen las autoridades marroquíes en relación con el impedimento del cruce fronterizo a España. Marruecos tiene un papel fundamental en relación con el control fronterizo de España, lo cual ha impactado en la disminución de llegadas de personas inmigrantes en situación irregular desde 2019. Según la Comisión Española de Ayuda al Refugiado<sup>474</sup>, las bajas cifras de solicitantes de asilo en estas ciudades no corresponden con la solución de los orígenes estructurales que generan las migraciones forzadas, sino que es consecuencia del refuerzo y control de las fronteras externalizadas de España. Estas intensificaciones del control

---

<sup>471</sup> “Ceuta es la región de España en la que se han registrado menos solicitudes de asilo en 2020”, en *Ceuta TV*, 21-III-2021. (Consultado el 23/09/2022).

<sup>472</sup> *Ibidem*.

<sup>473</sup> “Ceuta recibió 2.100 solicitudes de asilo menos durante 2022”, en *El Foro de Ceuta*, 28-I-2023. (Consultado el 23/02/2023).

<sup>474</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Informe 2020: Las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, CEAR, 2020.

migratorio suponen que muchas personas, necesitadas de protección internacional, queden atrapadas en tránsito en países que carecen de un sistema efectivo de protección de derechos humanos. Al igual que en el Estado de Baviera o en Calais, en Ceuta y Melilla las autoridades justifican actos arbitrarios bajo sistemas de procedimiento acelerado de devolución en el que se asocia el fenómeno de la inmigración con la seguridad nacional de España.

Por otra parte, en estas fronteras con el continente africano se evidencian las llamadas “devoluciones en caliente”<sup>475</sup>, declaradas ilegales en primera instancia por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), pero avaladas por el Tribunal Constitucional español a partir de una interpretación conforme a la Constitución Nacional para el establecimiento de la legalidad transgredida. Lo anterior, se realiza sin un debido proceso de identificación de vulnerabilidades o de la necesidad de protección internacional. Además, sin tener en cuenta el principio de no devolución establecido por la UE en aplicación de la Convención de Ginebra y el Protocolo de Nueva York<sup>476</sup>.

En los anteriores párrafos se realizó, de manera muy breve, una descripción y análisis sobre las situaciones de Ceuta y Melilla en relación con el acceso y tramitación de solicitud de protección internacional. Estos casos particulares configuran un tema que debe ser abordado de forma más amplia y exhaustiva; pues reflejan la senda (migratoria y de asilo) que muchos Estados miembros de la UE imponen en sus puntos fronterizos o puntos críticos por la afluencia de inmigración solicitante de protección internacional.

Respecto a la comparación entre los tres países, se puede analizar que, aunque el acceso al procedimiento de protección internacional es un derecho reconocido en el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la realidad de estos tres Estados de la UE quedan en evidencia las dificultades para hacerlo efectivo. Podría decirse que las diferencias, entre los tres países analizados, radican en los diferentes pasos que se deben realizar para formalizar la solicitud de asilo y la organización administrativa y política de cada país.

De manera resumida, en el caso alemán se evidencia una simplificación y descentralización de este procedimiento mediante la creación de los centros de llegada. En el caso francés el procedimiento de formalización es paradigmático, pues se identifican una serie

---

<sup>475</sup> Consiste en el rechazo en frontera y la devolución inmediata a Marruecos, sin ningún trámite adicional, de los inmigrantes que intentan entrar de forma irregular en territorio español. Normalmente, los inmigrantes saltan la valla de forma organizada para entrar al territorio. Las “devoluciones en caliente” tienen sus orígenes en 2005, legalizadas mediante la Ley Orgánica de Derechos y Libertades de los Extranjeros, la disposición adicional 10 establece que “los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España”

<sup>476</sup> “El Tribunal Constitucional avala las devoluciones en caliente de inmigrantes”, en *Periódico El País*, 19-XI-2020. (Consultado el 25/03/2021).



de pasos burocráticos previos, complejos y centralizados para la formalización de la solicitud de asilo. Además de la opacidad de las autoridades, denunciada por ONGs, en los procedimientos administrativos para el registro de asilo y la expedición de los certificados de la solicitud. En el caso de España se analiza que, aunque los procedimientos son descentralizados administrativamente, en cada provincia la resolución política es centralizada. Esto causa el colapso del sistema y la acumulación de expedientes, por un lado; y, por otro lado, una disparidad en los tiempos de espera entre las ciudades para formalizar la solicitud de asilo. Por ejemplo, en la ciudad de Madrid se concentra más del 55% de las solicitudes de España<sup>477</sup>, frente a ciudades como Málaga, Alicante, Bilbao, San Sebastián que, juntas, no llegan al 6% de las solicitudes totales y donde, en consecuencia, este procedimiento es más ágil.

**Tabla X. Trabajo interinstitucional para suplir las necesidades básicas de los solicitante de asilo**

<b>País</b>	<b>Relación entre gobierno y ONGs</b>	<b>Principales fuentes de ayuda social (ONGs o Estado)</b>
Alemania	No conflictiva y cooperativa, porque la cobertura de las necesidades básicas de los solicitantes de asilo es suplida por el Estado y en casos concretos (licitaciones para construcciones, montajes, preparación de comidas) requieren del apoyo e intervención de las ONGs mediante licitaciones.	Estado y ONGs
Francia	Conflictiva, por las exigencias de las ONGs en el cumplimiento de los derechos fundamentales de los solicitantes de asilo	ONGs y Estado
España	Tensa, por un lado, porque el funcionamiento de las instalaciones de los sistemas de acogida, aunque son públicas y son gestionadas por parte del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (BOE), realizan convenios con Cruz Roja y no cubren la gran demanda que hay en España por parte de los solicitantes de asilo. Otras ONGs prestan apoyo en materia jurídica, ayudas alimentarias, de vestimenta. Por otro lado, vigilan y denuncian las omisiones o violaciones que realizan los organismos competentes en materia de asilo en la garantía de los derechos fundamentales de los solicitantes de asilo.	ONGs y mínimamente el Estado

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la revisión documental de diversas fuentes.

<sup>477</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Informe 2020: Las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, CEAR, 2020. “España vuelve a defraudar y concede solo el 5% de las solicitudes de asilo”, en CEAR, 18-III-2021. (Consultado el 08/07/2022).

#### 4.6. Comparación entre los sistemas de acogida e integración de Francia, Alemania y España

La condición de refugiado o solicitante de protección internacional se fundamenta en la búsqueda de mejores condiciones y en el reinicio de una nueva vida para las personas en riesgo de muerte o de persecuciones que pueden afectar otros derechos fundamentales. Para que esto se haga realidad, es necesario, primero, el reconocimiento jurídico de algún tipo de protección internacional según el país en el que lo solicite. Segundo, el acceso a un sistema de acogida que garantice un lugar digno de refugio y protección a través de un alojamiento temporal. En particular, este segundo aspecto, representa para muchos solicitantes de asilo una gran dificultad.

Como ya se ha analizado en las anteriores páginas, existen tres grandes procesos para los solicitantes: primero, acceso y tramitación a la solicitud de protección internacional. Segundo, el acceso al sistema de acogida. Finalmente, la vinculación en los procesos de integración en los países receptores. En esta sección se analizan los sistemas de acogida de los tres países, a partir de una descripción de los procedimientos y los beneficios que aportan.

Conforme a la revisión documental de diversas fuentes sobre los sistemas de acogida en los tres países, el mayor problema que enfrentan es el acceso a una vivienda o alojamiento temporal, seguido por el acceso al mercado laboral y la adquisición de valores y prácticas propias de la cultura de acogida, particularmente, el aprendizaje del idioma.

En la UE, la Directiva *por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional*, exige a los Estados miembros proporcionar condiciones materiales de acogida a los solicitantes de asilo desde el momento en que presentan la solicitud de protección. No obstante, en la práctica, se analiza que en cada Estado dicho sistema funciona bajo principios y enfoques muy diferentes.

Según Garcés-Mascareñas & Ribera<sup>478</sup>, algunos países han gestionado las masivas solicitudes de acogida creando centros de emergencia para ello o mediante la concesión de plazas en hoteles o pisos de acogida. También hay países que se encargan directamente de estos centros. Por ejemplo, las autoridades competentes de Alemania y Francia delegan esta tarea a entidades sociales y empresas privadas<sup>479</sup>. En estos dos países, la asignación de plazas de acogida se rige bajo un principio de prioridad al lugar donde se formaliza la solicitud de asilo.

---

<sup>478</sup> Garcés-Mascareñas, Blanca. & Ribera, Olatz, “Políticas de la indigencia: Solicitantes de asilo sin casa en Europa”. *Revista Cidob Notes Internacionals*. 237, Barcelona, CIDOB, 2020, págs. 1-7.

<sup>479</sup> A partir de la reforma de 2016 en Alemania ha crecido la participación de empresa privada en la gestión y proveeduría de estos Centros en virtud de los alojamientos.

En el caso de que no haya plazas en el lugar donde se hizo la solicitud de asilo, se recurre a una distribución territorial según las cuotas de plazas de acogida disponibles en las diferentes regiones<sup>480</sup>.

A pesar de los esfuerzos por parte de los Estados miembros y de los estándares mínimos comunes establecidos por la legislación europea, la garantía de acceso al sistema de acogida y de condiciones dignas, enfrenta grandes deficiencias. Países como Francia se han visto desbordados y sin capacidad de acoger a los solicitantes de asilo; viéndose, muchas de estas personas, en asentamientos callejeros o en condiciones infrahumanas. España no dista mucho del caso francés, pues muchos solicitantes de asilo se han visto compelidos a dormir en la calle, por un lado, por el problema de los tiempos de espera antes de formalizar la solicitud de asilo, requisito para acceder al sistema de acogida; y, por otro lado, porque no hay Centros de Acogida suficientes para acoger a todos los solicitantes que llegan al territorio<sup>481</sup>.

En Alemania las personas que acceden al procedimiento de asilo tienen acceso al sistema de acogida nacional descentralizado en el que se brinda alojamiento, manutención y un seguro de salud limitado, durante el periodo que dure el procedimiento de asilo. Respecto al ámbito laboral, los solicitantes de asilo en el procedimiento de acogida reciben asesoramiento para acceder al mercado laboral alemán. Sin embargo, en la práctica, se presentan obstáculos estructurales como, por ejemplo, que únicamente se autorice el permiso de trabajo a los solicitantes de los países no seguros<sup>482</sup>. Que exista una corta temporalidad en el estatus del solicitante de asilo, inicialmente de seis meses, lo cual frena las ofertas de trabajo a los inmigrantes y los periodos de formación que, normalmente, son superiores a seis meses<sup>483</sup>.

---

<sup>480</sup>Pasetti, Francesco, & Bourekba, Moussa, “Los sistemas de acogida de protección internacional en Europa. Una mirada comparada”, En Pasetti, Francesco (coord.), *Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Informe Nacional para España, NIEM 2020*, Barcelona, CIDOB, 2020. Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Los retos actuales del sistema de asilo alemán*, Madrid, CEAR, 2019. Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Francia, las grietas del refugio en Europa*. Madrid, CEAR, 2018.

<sup>481</sup>Ribera-Almandoz, Olatz; Delclós, Carlos y Garcés-Mascareñas, Blanca, “Casa nostra, casa vostra? Condicions i trajectòries d'accés a l'habitatge de sol·licitants d'asil i refugiats a Catalunya”, *Col. Monografías CIDOB*, nº. 77. Barcelona, CIDOB, 2020. Garcés-Mascareñas, Blanca. & Ribera, Olatz, “Políticas de la indigencia: Solicitantes de asilo sin casa en Europa”. *Revista Cidob Notes Internacionals*. 237, Barcelona, CIDOB, 2020, págs. 1-7. Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Informe 2020: Las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, CEAR, 2020. Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Francia, las grietas del refugio en Europa*. Madrid, CEAR, 2018.

<sup>482</sup> Quedan excluidos de permiso de trabajo los solicitantes de asilo de Albania, Bosnia, Senegal, Ghana, Kosovo, Macedonia, Montenegro y Serbia al ser “países seguros” según el *Reichstag*.

<sup>483</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Los retos actuales del sistema de asilo alemán*, Madrid, CEAR, 2019. Pasetti, Francesco, & Bourekba, Moussa, “Los sistemas de acogida de protección internacional en Europa. Una mirada comparada”, En Pasetti, Francesco (coord.), *Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Informe Nacional para España, NIEM 2020*, Barcelona, CIDOB, 2020.

Todas estas prestaciones están reguladas en la *Asylbewerberleistungsgesetz* o Ley de Ayudas para los Solicitantes de Asilo. Supuestamente, Alemania contaba con más de 200.000 plazas de residencia (albergues, predios de contenedores, edificaciones), dispositivos de emergencias o provisionales (carpas, pabellones deportivos, cúpulas inflables), y el apoyo de hoteles y albergues para recibir a más de millón y medio de solicitantes de protección internacional entre los años 2015 y 2019<sup>484</sup>. El alojamiento y demás condiciones materiales que se brindan a los solicitantes es financiado por el Gobierno federal, pero gestionado y administrado por los 16 estados federados y, dentro de estos, por las autoridades locales. Cabe resaltar que Alemania, desde 2015, configura un caso ejemplar en relación con la gestión y creación de centros de acogida *ad hoc* conforme a las llegadas masivas de solicitantes de asilo al país<sup>485</sup>. Para el año 2022, con la llegada de aproximadamente 1.100.000 de refugiados ucranianos, en Baviera se crearon alrededor de 40.000 plazas de acogida y en Berlín, como en Baja Sajonia, unas 20.000 adicionales. Además, no solo la sociedad civil contribuyó en la acogida de ucranianos, recibéndolos en sus casas para dar apoyo a la crisis humanitaria<sup>486</sup>. Sino que, también se crearon programas de acogida *ad hoc*, entre ellas, "Acomodación Ucrania" con más 350.000 camas ofertadas y "Voluntarios de Múnich" con 9.200 refugiados en alojamientos privados<sup>487</sup>.

Se debe aclarar que, durante el año 2022, el aumento de plazas de acogida fue una acción específicamente dirigida a los refugiados ucranianos que huyeron de la guerra, sin embargo, no se sostiene en el tiempo. Por lo tanto, se trata de un dato excepcional que no representa el comportamiento del objeto de estudio durante los 7 años de indagación que aquí se delimita.

En relación con el acceso al sistema de acogida, los solicitantes de asilo que hayan sido registradas en un centro de llegada se les asigna una plaza en un "centro de primera de acogida". La asignación a esta plaza se realiza el mismo día en que notifica su voluntad de solicitar protección internacional, y se lleva a cabo mediante la distribución federal en los estados y sus municipios. Cabe resaltar que la legislación alemana no contempla supuestos de retirada del

---

<sup>484</sup> "Alojamiento para refugiados: un reto logístico", en *Deutsche Welle*, 20 -XI-2015. (Consultado el 26/03/2021). "Alemania adjudica 6.000 millones para acoger a los refugiados", en *El periódico El País*, 07-IX-2015. (Consultado el 26/03/2021). "Alemania precisa 400.000 viviendas más por año para migrantes", en *Deutsche Mexiko Zeitung*, 06-IX-2015. (Consultado el 26/03/2021).

<sup>485</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Los retos actuales del sistema de asilo alemán*, Madrid, CEAR, 2019.

<sup>486</sup> Según una encuesta realizada por el Centro de Investigación Federal para Migración y Refugiados (BAMF) y los institutos de economía y de investigación laboral DIW y IAB, el 74% de los refugiados ucranianos lograron acceder a una vivienda privada. Más de la mitad, 55%, vivió solo o con parientes. Dicho estudio se denominó "Refugiados de Ucrania en Alemania".

<sup>487</sup> "Alemania, al límite de su capacidad para acoger a refugiados ucranianos", en *El Mundo*, 25-XI-2022. (Consultado el 23/02/23).

alojamiento y las ayudas que componen el sistema de acogida como medida de sanción, aunque si puede ser reducida la cobertura de las necesidades mínimas (alojamiento, comida y otras necesidades básicas) en algunos casos muy puntuales<sup>488</sup>.

En el caso de solicitantes de asilo que se encuentran en procedimientos como: acelerado, bajo el reglamento de Dublín, de retorno, devolución o expulsión, que son procedentes de “países seguros” o que tienen bajas expectativas de quedarse en Alemania; acceden al sistema de acogida. Sin embargo, los dispositivos de alojamiento para estos solicitantes alcanzan cifras marginales. En el estado de Baviera, los centros de primera acogida pasaron a ser centros de tránsito (para solicitantes con bajas expectativas de quedarse), denominados centros especiales de acogida para los solicitantes en procedimiento acelerado y sujetos del *Anker*: llegada, derivación y devolución<sup>489</sup>. Estos centros no cuentan con actividades de inclusión, ni clases de alemán, ni con orientación sociolaboral. Además, al tener una etiqueta marginal, genera tensiones entre los mismos solicitantes y los ciudadanos que viven en la zona<sup>490</sup>.

Ahora bien, en Francia la normativa de inmigración y asilo establece un dispositivo nacional de acogida centralizado, gestionado por la Oficina Francesa de Inmigración e Integración (OFII). De acuerdo con dicha normativa, a cualquier solicitante de asilo en Francia se le debe ofrecer una serie de condiciones materiales que incluyen alojamiento y ayudas materiales (ayudas económicas, asistencia sanitaria, cursos para el aprendizaje del idioma francés, asistencia jurídica y servicio de interpretación). Respecto al ámbito laboral, los solicitantes de asilo solo pueden obtener el permiso de trabajo temporal pasados seis meses desde la formalización de la solicitud de asilo, además debe contar con una oferta laboral o un contrato (Código de entrada y residencia de extranjeros y derecho de asilo, Artículo L744-11).

El acceso a estas condiciones se da a partir del registro formal de la solicitud de asilo y la expedición del certificado como solicitante. Cabe resaltar que estas ayudas de acogida no se extienden después de la resolución de su solicitud. En el caso de las personas bajo el procedimiento de Dublín, tienen derecho a acceder a las ayudas hasta que se efectúe su traslado. Por su parte, los solicitantes de protección internacional que han traspasado el plazo de 90 días

---

<sup>488</sup> *Ibidem*, pág. 22.

<sup>489</sup> *Ibidem*, págs. 24-26.

<sup>490</sup> “Germany to roll out asylum seeker holding centres”, en *Development Channel*, 21-V-2018. (Consultado el 26/03/2021). “Alemania desplegará centros de retención masiva para solicitantes de asilo”, en *The Guardian*, 21-V-2018. (Consultado el 26/03/2021). “Alemania aprueba una polémica ley para agilizar el proceso de deportación de inmigrantes”, en *El País*, 07-VI-2019. (Consultado el 25/03/2021). “Alemania inaugura polémicos centros de inmigrantes”, en *Deutsche Welle*, 2-VIII-2018. (Consultado el 25/03/2021).

desde su entrada a Francia o presentan solicitudes de asilo posteriores, no se les brindan condiciones materiales de acogida<sup>491</sup>.

El dispositivo nacional de alojamiento en Francia se compone de siete elementos comprendidos de la siguiente forma: Centros de acogida para solicitantes de asilo (Centros Colectivos Apartamentos privados), Acogida de Emergencia (Acogida temporal-servicio de asilo y Alojamiento de urgencia dedicado a solicitantes de asilo), Centro Provisional de Alojamiento, Programa de acogida y Alojamiento de Solicitantes de Asilo, centros de selección de inmigrantes: Centros de acogida y examen de la situación y centros de acogida y orientación (Centros de alojamiento transitorio para personas que estaban en asentamientos callejeros). La suma de estos dispositivos superaba para 2018 las 85.000 plazas<sup>492</sup>.

Entre las demás ayudas materiales se encuentran las económicas. En este aspecto, Francia posee un sistema claro y razonable a diferencia de otros países europeos. También se brinda asistencia médica en los centros, apoyo legal y administrativo para los procedimientos de solicitud de asilo y apelación. No obstante, el sistema de asilo y acogida francés evidencia una implicación profunda y amplia por parte de las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil. Estas, más que en otros países como Alemania y España, trabajan por la protección y garantía de los derechos fundamentales de los solicitantes de protección internacional, teniendo en cuenta que las autoridades e instituciones competentes omiten o no cumplen su trabajo frente a las necesidades esenciales de los solicitantes de asilo e inmigrantes en general<sup>493</sup>.

Francia, respecto al sistema de acogida, enfrenta grandes desafíos ante el incremento de llegadas de solicitantes de asilo al país. Las plazas de acogida se han visto desbordadas e incapaces de recibir a todos los solicitantes. Aunque el número de solicitudes de protección internacional en la UE evidencia una propensa disminución en los últimos 3 años, a partir de un refuerzo y control fronterizo de los Estados; países como Francia y España siguen enfrentando un colapso en sus dispositivos de acogida. Por ejemplo, en el año 2018, Francia recibió 122.743 solicitudes, en 2019 cerca de 128.940, en 2020 alcanzó 93.470<sup>494</sup>; frente a las 86.510 plazas de alojamiento de las que dispone el sistema francés en 2020. Es decir, que 1 de

---

<sup>491</sup> European Council on Refugees and Exiles, *Country Report: France*, Bélgica, ECRE Weekly Bulletin, 2020. European Council on Refugees and Exiles, *Country report: France*, Asylum Information Database, Bélgica, 2018.

<sup>492</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Los retos actuales del sistema de asilo alemán*, Madrid, CEAR, 2019. European Council on Refugees and Exiles, *Country Report: France*, Bélgica, ECRE Weekly Bulletin, 2020.

<sup>493</sup> *Ibidem*. “Francia acelerará el proceso de asilo y creará más plazas para refugiados”, en *El País*, 14-VII-2017. (Consultado el 30/03/2021). “Solicitantes de asilo instalaron un campamento en pleno centro de París”, en *Anadolu Agency*, 26-III-2021. (Consultado el 25/02/2023).

<sup>494</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Informe 2020: Las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, CEAR, 2020. Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Los retos actuales del sistema de asilo alemán*, Madrid, CEAR, 2019. Eurostat Database, *Asylum and managed migration*, Bélgica, Eurostat, 2020.

cada 2 personas quedaron por fuera del sistema de acogida<sup>495</sup>. Ahora bien, en el año 2021 se registraban más de 92.500 plazas de acogida, no obstante, fueron insuficientes frente a los 120.685 solicitantes de asilo que llegaron al país. El incremento de estas plazas se debió al aumento de los fondos y filiales de la Oficina de Protección de Refugiados y Apátridas (OFPRA). Específicamente, se crearon nuevas plazas en ciudades como Cayenne, Lyon y Metz<sup>496</sup>. Para el año 2022, todos los países de la UE enfrentaron una nueva afluencia de refugiados por la guerra en Ucrania. Francia, acogió a más de 119.000 refugiados ucranianos, a más de 100.000 les concedió la protección temporal, alrededor de 20.000 fueron incluidos al sistema educativo francés y se matricularon a más de 2.000 estudiantes<sup>497</sup> en los centros escolares.

Aunque se evidencian esfuerzos por parte de las autoridades en la construcción de dispositivos de acogida para hacer frente al incremento de inmigrantes en el país, el número de campamentos irregulares y precarios, los asentamientos callejeros en las principales ciudades y la permanente problemática en la región de Calais; deja en evidencia la falta de voluntad política para responder efectiva y estructuralmente a este fenómeno migratorio. Por ejemplo, en 2019 se identificó más de 3000 personas viviendo en las calles de París. En 2020 se desmanteló un asentamiento con más de 500 personas en el centro de la ciudad<sup>498</sup>.

Estas situaciones no solo las enfrentan los recién llegados que quedan por fuera del sistema de asilo o inmigrantes en situación irregular; sino a las personas que han formalizado la solicitud de asilo, personas que están a la espera de formalizar la petición, personas con orden de deportación o expulsión, solicitantes de asilo rechazados en otros países europeos, solicitantes bajo procedimiento de Dublín, personas que buscaban solicitar nuevamente asilo en Francia y demás personas que buscan llegar al norte de Europa o al Reino Unido.<sup>499</sup>

Las acciones para responder a las miles de solicitudes de acogida han llevado al gobierno francés a instaurar dispositivos de emergencia de manera permanente, sin mejorar las

---

<sup>495</sup> Garcés-Mascreñas, Blanca, & Ribera, Olatz, “Políticas de la indigencia: Solicitantes de asilo sin casa en Europa”, *Revista Cidob Notes Internacionals*, 237, Barcelona, CIDOB, 2020, págs. 1-7.

<sup>496</sup> “Francia acelerará el proceso de asilo y creará más plazas para refugiados”, en *El País*, 14-VII-2017. (Consultado el 30/03/2021).

<sup>497</sup> Ambassade De France En Espagne, *Balance de la ayuda brindada por Francia a Ucrania - febrero de 2023*, Madrid, Embajada de Francia en España, 2023.

<sup>498</sup> “En el corazón de París, la policía desalojó con violencia un campamento de migrantes”, en *France24*, 24-XI-2020. (Consultado el 25/03/2021). Garcés-Mascreñas, Blanca. & Ribera, Olatz, “Políticas de la indigencia: Solicitantes de asilo sin casa en Europa”, *Revista Cidob Notes Internacionals*, 237, Barcelona, CIDOB, 2020, págs. 1-7.

<sup>499</sup> “La policía francesa evacúa dos grandes campamentos de migrantes en París”, en *La Vanguardia*, 07-XI-2019. (Consultado el 27/03/2021). “Francia: desmantelan un campamento de migrantes en Calais”, en *Deutsche Welle*, 29-XI-2020. (Consultado el 25/03/2021).

estructuras improvisadas ni las condiciones para alojar a los solicitantes. Los alojamientos del sistema de acogida son coordinados y financiados por el Estado Francés, pero la gestión es subcontratada por empresas semipúblicas u ONGs que son seleccionadas por licitación pública<sup>500</sup>. En este punto concretamente, existe una similitud con Alemania dado que la gestión del sistema de acogida alemán funciona, de igual forma, mediante licitación pública. En esta, participan ONGs, asociaciones o empresas privadas; ponderando la propuesta económica sobre la gestión profesional<sup>501</sup>. Conforme a la externalización de los servicios de acogida para reducir los costes, se genera una deficiencia en la calidad de acogida de los solicitantes de asilo. Aunque es polémico afirmarlo, se analiza que el sistema de acogida alemán desde 2015, aparte de responder a las necesidades básicas de los solicitantes de protección internacional; ha generado toda una industria de alojamiento y acogida alrededor de la problemática de los refugiados<sup>502</sup>. Este fenómeno que se evidencia en Alemania trasciende sus fronteras y se posiciona, así mismo, en países como Francia y España; pues los gobiernos, a partir de licitaciones, delegan estas responsabilidades a organismos y empresas privadas que ofrecen menores costos.

Siguiendo con el caso francés, en el año 2018 el gobierno presentó una nueva ley migratoria para endurecer más las condiciones y procedimientos de asilo. Entre las medidas restrictivas se estipula: el refuerzo legislativo de expulsión de inmigrantes a los que se les haya denegado el asilo. La ampliación del tiempo de encarcelamiento a los inmigrantes en los centros de detención administrativa. La reducción del tiempo para apelar ante la denegación de su solicitud de asilo. Introducción de nuevos delitos que limitan la libre circulación de las personas. El encarcelamiento a los solicitantes bajo procedimiento de Dublín, entre otras. En contra partida, se establecen medidas positivas como: la reunificación familiar para menores de edad, la reducción del tiempo de evaluación de las solicitudes a seis meses, aumento de las horas de enseñanza del idioma francés, orientación profesional y laboral, entre otras<sup>503</sup>. Para el año 2019, se propuso nuevamente un Plan de Inmigración con 20 medidas en relación con los inmigrantes económicos, contratación de profesionales extranjeros, permisos de estancia, entre otras.

---

<sup>500</sup> “Alojamiento para refugiados: un reto logístico”, en *Deutsche Welle*, 20-XI-2015. (Consultado el 26/03/2021). Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Francia, las grietas del refugio en Europa*. Madrid, CEAR, 2018.

<sup>501</sup> “Alojamiento para refugiados: un reto logístico”, en *Deutsche Welle*, 20-XI-2015. (Consultado el 26/03/2021). “Germany to roll out asylum seeker holding centres”, en *Development Channel*, 21-XI, 2018. (Consultado el 26/03/2021). Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Los retos actuales del sistema de asilo alemán*, Madrid, CEAR, 2019. “Alemania precisa 400.000 viviendas más por año para migrantes”, en *Deutsche Mexiko Zeitung*, 06-IX-2015. (Consultado el 26/03/2021).

<sup>502</sup> *Ibidem*.

<sup>503</sup> “La política de Macron: mano dura con los migrantes económicos y los refugiados”, en *El Salto Diario*, 24-II-2018. (Consultado el 25/03/2021). “Francia y Alemania, ante el dilema de las expulsiones de los “inmigrantes peligrosos”, en *NIUS Diario*, 13-XII-2020. (Consultado el 08/03/2021).



También se restringe el acceso a la atención médica de los solicitantes de asilo y demás servicios de la Seguridad Social<sup>504</sup>.

Por su parte, el sistema de acogida de España enfrentó un colapso en 2019; pues el sistema no estaba preparado para enfrentar la ola migratoria. En este sentido, se desarrollaron diversas soluciones temporales para hacer frente a la saturación del Servicio de Primera Acogida. Por ejemplo, algunos ayuntamientos como los de Madrid, Barcelona o por comunidades autónomas como Euskadi, contribuyeron en la creación de plazas para responder a esta alta demanda de dispositivos de acogida. Conforme a lo anterior y el apoyo de ONGs con financiación del Estado, el sistema de acogida español tuvo un incremento de sus plazas hasta lograr las 9.000 a finales de 2019<sup>505</sup>.

A inicios de 2022, España contaba solo con 9.915 plazas de acogida<sup>506</sup>, a pesar de que en 2021 llegaron alrededor de 65.000 solicitantes de asilo al país. Cabe recordar que, con la guerra en Ucrania, la red de acogida del Ministerio de Inclusión, con apoyo de las ONGs, amplió el número de plazas, alcanzando aproximadamente 21.000<sup>507</sup> y 15.000 espacios adicionales brindado por cada Comunidad Autónoma para acoger a los ucranianos. No obstante, esta cantidad de plazas fueron insuficientes para acoger a más de 161.037 refugiados de Ucrania que llegaron al país y les concedieron protección temporal<sup>508</sup>.

El sistema de acogida de España tiene como objetivo facilitar herramientas y condiciones materiales para que los solicitantes de protección internacional adquieran autonomía y ejerzan sus derechos como ciudadanos. Una de sus principales características es que tiene un carácter de gestión mixta, es decir, que se conforma por una red de centros de acogida de titularidad pública: Centros de Acogida a Refugiados, Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes y dispositivos de atención a solicitantes y beneficiarios de protección internacional coordinados

---

<sup>504</sup> “Francia endurece su política migratoria”, en *El Comercio*, 6-XI-2019. (Consultado el 25/03/2021). “Nueva ley de inmigración en Francia... ¿Excesiva o insuficiente?”, en *Radio FRI*, 02-II-2018. (Consultado el 25/03/2021).

<sup>505</sup> Pasetti, Francesco, (coord.), *Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Informe Nacional para España, NIEM 2020*, Barcelona, CIDOB, 2020. Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Informe 2020: Las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, CEAR, 2020. “Un sistema desbordado deja sin techo a los refugiados”, en *El País*, 24-XI-2019. (Consultado el 08/03/2022).

<sup>506</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Asilo 2021: España mejora gracias a cambios de criterio en la valoración*, Madrid, CEAR, 2022. Pasetti, Francesco, & Bourekba, Moussa, “Los sistemas de acogida de protección internacional en Europa. Una mirada comparada”, en Pasetti, Francesco (coord.), *Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Informe Nacional para España, NIEM 2020*, Barcelona, CIDOB, 2020. “Un sistema desbordado deja sin techo a los refugiados”, en *El País*, 24-XI-2019. (Consultado el 08/03/2022).

<sup>507</sup> “Guerra en Ucrania España cuenta con 21.000 plazas para refugiados ucranianos y abrirá una bolsa de familias de acogida”, en *RTVE.es*, 15-III-2021. (Consultado el 05/12/2022).

<sup>508</sup> “España bate su récord de peticiones de asilo y refugio en 2022”, en *El País.com*, 12-I-2023. (Consultado el 23/02/2023).

por organizaciones sin ánimo de lucro especializadas, subvencionadas por la Dirección General de Migraciones del Ministerio de Empleo y Seguridad Social; por fondos de los Presupuestos Generales del Estado para la Secretaría General de Inmigración y Emigración y, según el programa, del Fondo Europeo de Refugiados, del Fondo Social Europeo y del Fondo de Asilo, Migración e Integración<sup>509</sup>.

El sistema cubre las necesidades básicas de los solicitantes de carácter social (ocio, mediación familiar, elaboración del duelo, información, salud sexual), laboral<sup>510</sup> (enseñanza del idioma, formación y orientación laboral, búsqueda de empleo, homologación) psicológico y jurídico (acompañamiento durante el proceso de tramitación de asilo y demás procedimientos de extranjería). También brindan servicios de interpretación y traducción, asistencia sanitaria, acceso a la educación y empadronamiento. En el caso de los menores no acompañados, estos son atendidos por el sistema de protección social de menores de cada Comunidad Autónoma<sup>511</sup>.

Aunque las autoridades de España, desde el año 2019, realizaron un gran esfuerzo para derivar a los solicitantes a los Centros de acogida, se evidenció una disfuncionalidad entre la capacidad del sistema y el número de personas que requerían condiciones materiales de acogida. Esta insuficiencia se hace más notoria si se compara el caso español con el francés y el alemán: mientras que la cobertura asistencial a los solicitantes de protección internacional en España es del 11%, en Francia es del 64% y en Alemania es del 79%<sup>512</sup>. Para el año 2022 se registran las siguientes cifras de cobertura del sistema de acogida, frente a la cantidad de los solicitantes de asilo que llegaron a cada uno de los tres países.

---

<sup>509</sup> López, Mónica, Gil, Ernesto, & Montero, Cristina, “El sistema de asilo y su protección social en España”, *Servicios sociales y política social de España*, (111), Madrid, 2016, págs. 105-115. Pasetti, Francesco, (coord.), *Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Informe Nacional para España, NIEM 2020* Barcelona, CIDOB, 2020. Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Informe 2020: Las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, CEAR, 2020.

<sup>510</sup> El solicitante puede trabajar a partir de los seis meses desde que formalizó la solicitud.

<sup>511</sup> López, Mónica, Gil, Ernesto, & Montero, Cristina, “El sistema de asilo y su protección social en España”, *Servicios sociales y política social de España*, (111), Madrid, 2016, págs. 105-115. Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Informe 2020: Las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, CEAR, 2020.

<sup>512</sup> “España mantiene 8.000 solicitantes de asilo a la espera de una plaza de acogida”, en *El País*, 7-X-2020. (Consultado el 25/03/2021).

**Tabla XI. Niveles de cobertura de las necesidades básicas de los solicitantes de protección internacional**

País	Cobertura de alojamiento	Cobertura de Alimentación	Cobertura de Salud	Riesgos de guetificación
Alemania	Alta	Alta	Media	Mínimo
Francia	Media	Media	Baja	Alta
España	Baja	Media	Baja	Alta

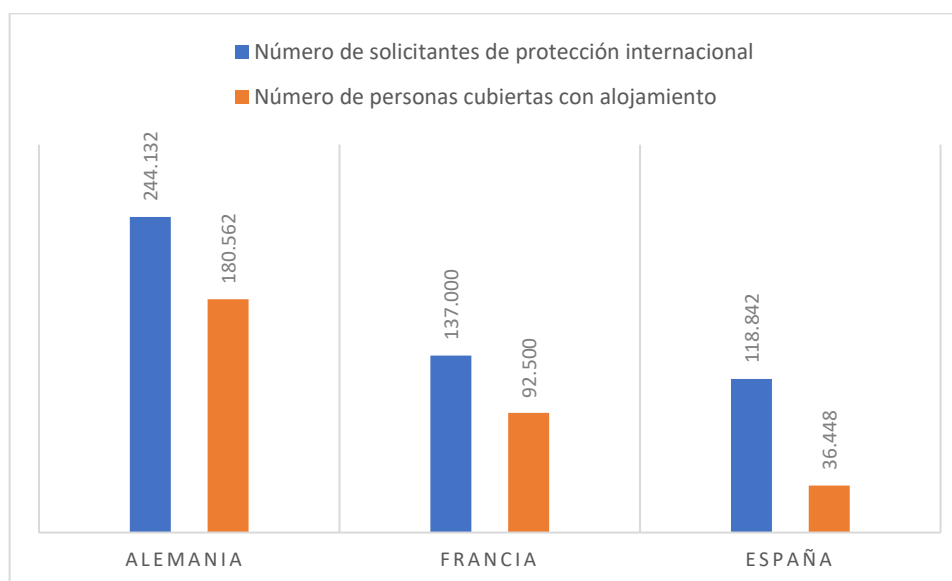
**Fuente:** Elaboración propia a partir de la revisión documental de diversas fuentes.

**Tabla XII. Cifras de la cobertura del sistema de acogida por país en 2022**

País	Número de solicitantes de protección internacional	Tasas de cobertura del sistema de acogida	Número de personas cubiertas con alojamiento
Alemania	244.132 <sup>513</sup>	73,96%	180.562
Francia	137.000	67,52%	92.500
España	118.842	30,67%	36.448 <sup>514</sup>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos de las fuentes primarias y secundarias.

**Imagen 11. Número de plazas de acogida vs. Número de solicitantes de asilo 2022**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos de fuentes primarias y secundarias.

<sup>513</sup> En esta cifra no se incluyen las personas refugiadas por la guerra en Ucrania, dado que el aumento de plazas se trató de una acción específicamente dirigida a ellas en el verano del 2022. Sin embargo, no se sostuvo en el tiempo. Por lo tanto, se trata de un dato excepcional que no representa el comportamiento del objeto de estudio durante los 7 años de indagación que aquí hemos delimitado.

<sup>514</sup> Estas plazas son la capacidad de atención del sistema de acogida en las tres fases: valoración inicial y derivación, acogida y acogida.

En el caso de España, el sistema de acogida responde a criterios mínimos establecidos y, a diferencia de otros países de la UE, su enfoque busca la autonomía de los solicitantes de asilo desde el primer instante en que llegan al territorio. Este enfoque no prevé que las condiciones estructurales son deficientes para que dicha autonomía les evite la condición de calle. Por ejemplo, aspectos como el acceso al ámbito laboral, a la vivienda y realización social son muy complejos de alcanzar; por lo que, al no efectuarse plenamente, el solicitante cae en una situación de abandono, inacceso a bienes básicos e, incluso, a situación de precariedad e indigencia<sup>515</sup>.

Sumado a lo anterior, existe otro desafío estructural, y es la garantía de condiciones básicas para los solicitantes que han obtenido una resolución administrativa favorable o desfavorable. Por ejemplo, en el caso alemán, se puede extender la estancia en los centros de acogida, pero esto supone un riesgo para los inmigrantes al perder su condición como solicitantes y verse obligados a abandonar los centros. A partir de esta situación, se han creado módulos de viviendas prefabricadas subvencionadas para personas refugiadas. Este tipo de alojamiento en el año 2019 superó las 22.000 plazas solo en Berlín. También se han reforzado las ayudas económicas de los servicios locales para los alquileres<sup>516</sup>. Por su parte, en Francia se puede alargar el periodo de estancia en los alojamientos máximo por tres meses, después de este tiempo se debe abandonar inmediatamente el lugar quedando, en muchos casos, en situación de calle<sup>517</sup>. En el caso de España, sucede algo bastante preocupante, y es que ante la denegación del asilo se exige el abandono inmediato después de la resolución; incluso, se presentan casos en los que las personas deben abandonar los centros antes de la respuesta a la solicitud de asilo. Específicamente, cuando esta supera el tiempo establecido por la ley ante las demoras de la administración. Cabe recordar que España es uno de los países de la UE con la tasa más baja de reconocimiento de protección internacional<sup>518</sup>.

---

<sup>515</sup> Pasetti, Francesco, & Bourekba, Moussa, “Los sistemas de acogida de protección internacional en Europa. Una mirada comparada”, en Pasetti, Francesco (coord.), *Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Informe Nacional para España, NIEM 2020*, Barcelona, CIDOB, 2020. “España mantiene 8.000 solicitantes de asilo a la espera de una plaza de acogida”, en *El País*, 7-X-2020. (Consultado el 25/03/2021). Garcés-Masareñas, Blanca. & Ribera, Olatz, “Políticas de la indigencia: Solicitantes de asilo sin casa en Europa”. *Revista Cidob Notes Internacionals*. 237, Barcelona, CIDOB, 2020, págs. 1-7.

<sup>516</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Los retos actuales del sistema de asilo alemán*, Madrid, CEAR, 2019.

<sup>517</sup> European Council on Refugees and Exiles, *Country Report: France*, Bélgica, ECRE Weekly Bulletin, 2020.

<sup>518</sup> Garcés-Masareñas, Blanca, “Ser o no ser: deficiencias del sistema estatal de acogida”, *Notes Internacionals, CIDOB*, n.º 214, Barcelona, 2019, págs. 1-9. Garcés-Masareñas, Blanca. & Ribera, Olatz, “Políticas de la indigencia: Solicitantes de asilo sin casa en Europa”, *Revista Cidob Notes Internacionals*, 237, Barcelona, CIDOB, 2020, págs. 1-7. Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Los retos actuales del sistema de asilo alemán*, Madrid, CEAR, 2019. Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Francia, las grietas del refugio en Europa*. Madrid, CEAR, 2018.

En relación con la baja tasa de reconocimiento de protección internacional que tiene España, algunos informantes de la Policía Nacional afirman que esto se debe a que los solicitantes de asilo no fundamentan las causas por las cuales solicitan protección internacional. Según los expertos de esta institución de España, los argumentos de los solicitantes no son suficientes para que la solicitud sea admitida a trámite o sea resuelta favorablemente. Es decir, que los argumentos que dan no se ajustan en las causales que establece el marco normativo de la protección internacional. Este hecho, paradójicamente, se corrobora con las versiones de varios solicitantes de asilo entrevistados<sup>519</sup>, quienes reconocen que “realmente no son perseguidos políticos ni que su vida corre peligro en su país de procedencia”. Manifiestan que “huyen de la pobreza, la violencia y la crisis institucional de sus países”. No obstante, la débil respuesta de la administración pública no puede consistir, exclusivamente, en justificarse en el colapso del sistema y en que todos los rechazos no son, en estricto, solicitantes de asilo. La administración debe mirar más allá y reconocer que los cientos de miles de solicitantes de asilo que viven en España, por fuera del sistema de acogida, son una bomba de tiempo que se debe atender con urgencia bajo los criterios del modelo de integración multidimensional.

Ahora bien, a partir de la sistematización de los anteriores datos, se analiza que los tres países enfrentan, de igual forma, los siguientes desafíos y retos en sus sistemas de acogida. Por un lado, el número de solicitantes que han llegado a sus territorios superan las plazas disponibles de acogida, quedando muchos solicitantes en situación de indigencia y desprotección. Específicamente, Francia brinda un 64% de cobertura en su sistema de acogida, España un 11% y Alemania el 79%. El sistema de acogida alemán ha dado garantía a los solicitantes de asilo e inmigrantes sin importar su situación administrativa. Por otro lado, se analiza que no solo hay diferencias en los estándares mínimos de acogida entre los Estados miembros de la UE, sino que dentro de los mismos países existen diferencias marcadas entre unas regiones o ciudades con otras, en relación con los estándares comunes y las condiciones materiales de acogida. Esto, claramente, ha generado a los solicitantes graves condiciones de marginalidad, abandono y situación de calle. Asimismo, se analiza la necesidad de crear mecanismos y estrategias propicias, durante la acogida, para adquirir una autonomía en el proceso de integración por parte de las personas en espera de su resolución o cuando ya son beneficiarios de protección internacional, con garantías para ejercerla en el contexto laboral. También, competencias

---

<sup>519</sup> A pesar de estas interpretaciones, los hechos objetivos indican que los solicitantes de asilo que viven en España van en aumento y no son atendidos en su inmensa mayoría por el sistema de asilo, acogida e integración. Teniendo en cuenta el aumento exponencial de solicitantes que arriban a España, independientemente de sus argumentos por los cuales llegan al país, el modelo de integración multidimensional que se propone en la tesis supone un aporte para la gestión de este fenómeno migratorio que no parece cesar.

sociales y facilidades para el alquiler de vivienda. Pues estos últimos ámbitos son determinantes para un trayecto establece de integración multidimensional.

En la siguiente tabla se sintetizan las características y criterios de los sistemas de asilo y acogida de cada uno de los países analizados. Como se verá, cada Estado tiene su propio modelo de organización territorial diferente para integración de los solicitantes de asilo y una forma de trabajo interinstitucional.

**Tabla XIII. Modelo de administración de los sistemas de asilo y acogida por país**

<b>País</b>	<b>Modelo de asilo</b>	<b>Características del sistema de asilo</b>	<b>Modelo de sistema de acogida</b>	<b>Enfoque de los sistemas de acogida</b>	<b>Observaciones</b>
Alemania	Descentralizado	Tiene un modelo descentralizado, en el que las autoridades en materia de asilo y acogida son los estados federales (autoridad competente BAMF)	Descentralizado  (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BAMF) En español: Oficina Federal de Migración y Refugiados. Cabe resaltar que, en su modelo de gestión, se apoyan mínimamente en ONGs.	Cobertura exclusiva de necesidades básicas Como alojamiento, manutención y atención básica en salud.	El diseño e implementación de políticas públicas y la gestión de la capacidad del sistema de acogida y asilo suelen estar centralizadas en la mayoría de los países. No obstante, como se puede observar, la organización del funcionamiento de las instalaciones de los sistemas de acogida y asilo pueden tener enfoques centralizados, mixtos y descentralizados.
Francia	Centralizada	Se designa como autoridad competente en materia de asilo a uno o varios órganos estatales (Plataforma de Acogida de Solicitantes de Asilo (PADA), Oficina Francesa de Inmigración e Integración (OFII), Oficina Francesa de Protección a los Refugiados y Apátridas (OFPRA), Tribunal Nacional del Derecho de Asilo (CNDA), Consejo de Estado).	Centralizada y con apoyo de organizaciones y asociaciones locales que se encargan de la orientación y derivación a los servicios responsables de registrar la solicitud de asilo  (Anafé, ADA – Accueil Demandeurs d’Asile, ADHEOS – Association d’aide de défense homosexuelle pour l’égalité des orientations sexuelles, AIDA, ARDHIS, Forum réfugiés – Cosi, FTDA	Acciones de integración en el sistema de acogida solo cuando ha sido reconocida la protección internacional	

			– France Terre d’Asile, GAS – Groupe Accueil et Solidarité, L’Auberge des migrants) entre otras.		
España	Centralizada	Se designa como autoridad competente en materia de asilo a uno o varios órganos estatales (Policía Nacional, Oficina de Asilo y Refugio, Comisión interministerial de Asilo y Refugio, Ministerio del Interior)	Centralizada y con apoyo de ONGs (CEAR, Cruz Roja, Accem, oficinas propias de las administraciones locales como SAIER en Barcelona, Oficina Norte Municipal de información, orientación y acompañamiento social para la Integración de la población Inmigrante en Madrid)	Integración desde la acogida.	

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la revisión documental de diversas fuentes.



## CAPÍTULO V

### FUNDAMENTOS JURÍDICO-MORALES DE LA INTEGRACIÓN DE LOS SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN EUROPA

El desplazamiento masivo de personas en busca de protección internacional y mejores condiciones de vida suscita grandes cuestionamientos y debates morales que definen el presente y futuro de las sociedades de acogida. El fenómeno de la Crisis de los refugiados, desde 2015, se ha ubicado en el centro del debate político tanto en el ámbito nacional de los Estados, como internacional entre la comunidad política europea. Las masivas llegadas han originado grandes transformaciones en múltiples dimensiones (jurídica, económica, social, cultural y política) de las sociedades receptoras. Claramente, la comprensión de este fenómeno, como la gestión política que demanda, implica decisiones morales que pueden ser controvertidas en sus etapas: acogida e integración. Ante la ola migratoria de refugiados surgen preguntas en las sociedades receptoras como: ¿Es nuestra obligación moral recibirlos? ¿Hasta qué punto somos responsables por su situación? ¿Qué se debe exigir a los refugiados y cuánto se debe ceder en la sociedad receptora para integrarlos? Algunos autores contemporáneos han tratado de proponer soluciones, sistemática y rigurosamente, a los desafíos morales y políticos que origina la inmigración en los países receptores. No obstante, no hay consensos sobre la mejor forma de afrontar las situaciones que actualmente experimentan las sociedades receptoras y los refugiados que se encuentran en ellas.

A partir de esta realidad, múltiples gobiernos, instituciones y la sociedad civil han desencadenado una amplia discusión moral sobre ¿Qué hacer en torno a este problema migratorio? Pues no solo se desafían las capacidades de los gobiernos (nacionales, regionales y locales); sino que, por un lado, abre una serie de debates éticos y tensiones entre las principales instituciones del Estado, la ciudadanía, las identidades de los inmigrantes y la identidad nacional<sup>520</sup>, por otro lado, pone en entredicho aquellos valores y marcos legales, fundamentados en el cumplimiento de derechos humanos, en los que se apoyan las instituciones y Estados de la UE y su objetivo como comunidad política de derecho. Cabe resaltar que, durante la crisis migratoria, cada Estado ha establecido unos fundamentos jurídico-morales sobre la acogida e integración de los solicitantes de protección internacional, lo cual ha generado una presumible división entre las posiciones

---

<sup>520</sup> Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 1998, pág. 637.

de los países de la UE. Conforme a lo anterior, se analiza que admitir, acoger e integrar refugiados puede tener un costo político bastante alto; como también, suscitar diferencias en los sistemas de acogida e inclusión entre un Estado y otro en relación con la efectividad de esos procesos, por ejemplo, el caso de Alemania y Francia<sup>521</sup> que son diametralmente opuestos.

El presente capítulo se fundamenta, principalmente, en los aportes filosóficos de tres autores: Slavoj Žižek, Thomas Pogge y Jürgen Habermas. La elección de estos tres autores no es fortuita; ha dependido del enfoque realista que estos filósofos representan, cada uno, desde orillas de pensamiento diferentes. Hay tres razones prioritarias que explican la elección de estos autores. Primero, estamos ante tres de los más importantes filósofos contemporáneos imbuidos directamente en el debate sobre la acogida de los refugiados desde 2015. Los tres autores se manifestaron con posiciones diferentes ante la crisis humanitaria que desató la guerra de Siria y el desplazamiento internacional forzado de la población hacia Europa entre 2015 y 2016. Mientras Pogge inscribió su respuesta en el ala liberal institucionalista, Habermas lo hizo extendiendo su argumentación neo-contractualista republicana del ámbito estatal al global, llegando a justificar mínimos de aculturación política a los refugiados. Finalmente, Slavoj Žižek sorprendió con la publicación de *Against the Double Blackmail: Refugees, Terror and Other Troubles with the Neighbours*. En esta publicación, marcada con un enfoque de realismo político, el filósofo esloveno cuestionó la falsedad del discurso humanitarista y progresista que intenta desligar la llegada de los refugiados con la cultura de la guerra. En suma, esta triangulación de posiciones combina los planteamientos ante la Crisis de los refugiados de un cosmopolita neo-institucionalista como Pogge; un neo-contractualista defensor de la democracia deliberativa como Habermas y un teórico cultural lacaniano como Žižek.

En segundo lugar, la principal característica de estas tres reacciones filosóficas es la posición crítica respecto a la moral dominante de corte multicultural y liberal clásica que, anclada en la dicotomía nacional/internacional, tiende a separar el problema de los refugiados en Europa del ámbito global y de las responsabilidades morales de los ciudadanos europeos y sus gobiernos. Los tres autores ponen sobre la mesa del debate la necesidad de ver más allá de la acogida de los refugiados, hasta vislumbrar, por un lado, los hechos que han provocado un desplazamiento internacional de tal magnitud y, por otro lado – y consecuentemente – el trasfondo de responsabilidad moral que esos hechos

---

<sup>521</sup> En el capítulo IV, se explican estas diferencias.

representan en la tabla de valores de los ciudadanos en las democracias europeas. Finalmente, se han seleccionado estos autores porque tienen en común un compromiso con el régimen de libertades que la democracia representa. Esa posición la materializan cuestionando los límites del sistema democrático y exaltando, con una perspectiva realista, la sana crítica que se requiere para cualificar esta forma de gobierno y sus principios ético-jurídicos, de manera que se encuentre a la altura de desafíos como la Crisis de los refugiados.

La propuesta cosmopolita de Thomas Pogge parte de la combinación de dos enfoques heredados de John Rawls: el análisis moral interactivo y el enfoque institucional. La interactividad pretende valorar la participación de todos los actores sociales que intervienen en una situación de injusticia para asignarles cargas diferentes de responsabilidad y ponderar entre ellos el deber de aportar soluciones que corrijan la injusticia. El enfoque institucional, por su parte, implica asumir que la principal causa de las injusticias sociales se encuentra en la forma como actúan o dejan de hacerlo las instituciones como los bancos, los partidos, las empresas o los Estados y, particularmente, las personas que les dirigen. La combinación de estos dos principios y, especialmente, su aplicación al escenario global es lo que caracteriza la búsqueda de una teoría de la justicia global en Pogge. En términos éticos, Pogge aboga por un pragmatismo que favorezca respuestas ajustadas a los desafíos que la realidad impone, bajo una pretensión de efectividad moral antes que universalismo.

A diferencia de Rawls, Pogge considera que una teoría de la justicia no debe circunscribirse de forma exclusiva a instituciones nacionales de sociedades liberales y democráticas, pues no es posible desligar del escenario global muchas de las causas de la injusticia que, equivocadamente, suelen interpretarse como problemas domésticos de las sociedades “menos organizadas”. De nada sirve cimentar una sociedad nacional respetuosa de la democracia y los valores liberales si, por fuera de sus fronteras, esta coopera con gobiernos corruptos o dictatoriales y participa en actividades económicas extractivas marcadas por la violencia. Desde esa perspectiva no podría afirmarse que las causas de las situaciones injustas en los países menos desarrollados dependan, únicamente, de lo bien estructurada que se encuentren sus instituciones o su proceso de democratización; como sí lo supone la perspectiva liberal neo-contractualista dominante en Occidente. Por lo contrario, Pogge relativiza la dicotomía nacional/internacional, para sustentar que una buena parte de los problemas nacionales, por ejemplo, la extrema

pobreza en algunos países o las crisis humanitarias como el desplazamiento forzado de personas refugiadas, tienen una cuota de origen en los países del norte global, por la incidencia internacional (comercial, tecnológica, económica, militar...) de las naciones más poderosas económicamente. Para Pogge un orden global que “produce refugiados” se sostiene y reproduce, especialmente, por el silencio cómplice de aquellas “sociedades bien ordenadas” que estudió su maestro, Rawls. De ahí la preferencia de Pogge por la denominación “global” en lugar de “internacional”. Así para Pogge las situaciones de injusticia – por ejemplos la Crisis de los refugiados – pertenece tanto al ámbito nacional como al internacional; luego, en virtud de sus orígenes, es una injusticia de orden global.

Respecto a Jürgen Habermas, este filósofo es un defensor de la democracia deliberativa y ya ha sido citado en capítulos anteriores. La principal característica de Habermas es la defensa de la democracia desde el procedimentalismo y la deliberación. La democracia deliberativa como horizonte ético-político representa para Habermas un modelo a prueba de desafíos y crisis como la de los refugiados. Como el miembro vivo más reconocido de la Escuela de Frankfurt, Habermas ha realizado, durante décadas, importantes aportes al derecho y la política en un diálogo permanente con la filosofía del lenguaje; por ello su propuesta de una teoría crítica de la modernidad se ha centrado en demostrar que la acción comunicativa dirigida hacia la producción de consensos es un signo de la evolución misma de la civilización occidental. Luego, la democracia basada en la deliberación y la búsqueda de acuerdos tiende a hacer más efectiva la reproducción de instituciones de la cultura, la sociedad e incluso de la personalidad.

De la amplia obra habermarsiana nos interesa aquí poner el énfasis en su *Diskursethik* y, particularmente, la forma como en el curso de los acontecimientos de 2015 en Europa, esta teoría ética se puso a prueba. Habermas es defensor de una ética del discurso de carácter universal. Es decir, una ética que no está basada en las percepciones que los individuos tenemos en una época determinada. Habermas considera que, a través de un acuerdo sobre las “reglas de juego de la deliberación” se pueden conseguir consensos universales sobre la validez de los juicios morales que afectan al bien común. Esa perspectiva ética se ha trasladado al ámbito político a través del ideal regulativo que defiende la democracia deliberativa.

La democracia deliberativa habermarsiana representa un grado superior de coordinación de la tradicional democracia representativa, basado en la definición y respeto a los procedimientos colectivos para la toma de decisiones. Dicho ideal regulativo

parte del presupuesto de una participación activa – con argumentos racionales – de todos los afectados en un asunto público.

Ante la afluencia de refugiados sirios y afganos en Alemania en 2015, Habermas propuso que la participación política de los recién llegados exigía, paradójicamente, una aculturación política que implicara el abandono de sus tradiciones ideológicas antidemocráticas y el juramento de lealtad al marco constitucional y a los procedimientos democráticos de la sociedad de acogida. No estuvo de acuerdo con algunos sectores académicos e ideológicos que intentaban justificar una aculturación o abandono de las formas de vida de los refugiados. Se verá que, aunque estamos de acuerdo con la exigencia de fidelidad a los refugiados frente a los valores y principios democráticos de la sociedad de acogida, desde nuestra perspectiva, la asignación de mayores deberes constituye una oportunidad que en lugar de lesionar al inmigrante refugiado, le beneficia pues hace más efectiva su integración.

El tercer referente teórico principal en este capítulo es Slavoj Žižek. Este autor pertenece a la tradición filosófica hegeliana y al psicoanálisis social lacaniano. Es un teórico cultural con una gran influencia en Occidente. De Žižek interesa en particular la respuesta que en noviembre de 2015 aportó ante el desafío europeo de la Crisis de los refugiados. Žižek aboga por una reacción europea que supere las postergaciones de las soluciones estructurales que la Crisis de los refugiados hizo visibles. Para este autor, la llegada de cientos de refugiados representa, ante todo, una oportunidad para re-pensar el futuro de Europa. La posición de Žižek se caracteriza por un giro inesperado del foco puesto de forma automática en el refugiado y dirigido, sorprendentemente, hacia la sociedad de acogida. Para este autor, la Crisis de los refugiados es ante todo una crisis de la idea de Europa, pues pone en cuestión lo que ha significado hasta ahora la “cuna de la civilización” y el liderazgo que se espera de ella en el futuro.<sup>522</sup> Defiende el régimen de libertades que representa la democracia en su sentido más puro, esto lo lleva a cuestionar la posición reactiva de quienes defienden la simple acogida bajo criterios de urgencia. La respuesta de “puertas abiertas” o de corredores humanitarios posterga la reflexión sobre los límites de la moral dominante en Europa hasta ahora y la efectividad de los criterios éticos de relacionamiento del continente con el resto del mundo. Para Žižek, las dos reacciones anteriores alimentan un chantaje ideológico con el cual las posiciones

---

<sup>522</sup> El título del siguiente libro de Žižek es bastante clarificador respecto al giro de foco que representa la Crisis de los refugiados como una crisis de los valores liberales europeos: “Problemas en el paraíso”.

progresistas auto-fundamentan su posición moral superior, frente a un problema que, por un lado, deja en evidencia la inutilidad de la respuesta multiculturalista y, por otro lado, exige de la democracia en Europa un replanteamiento en sus fundamentos y una reflexión profunda sobre su futuro. Esa posición disidente de Žižek respecto a la Crisis de los refugiados ha sido cuestionada desde múltiples orillas de pensamiento, sin embargo, pone de relieve un punto de vista realista y desafiante que, en este capítulo, nos permite evitar los terrenos comunes en la reflexión ética sobre la cuestión de los refugiados.

A partir del análisis documental y la sistematización de los postulados teóricos de Pogge, Žižek y Habermas se obtienen los siguientes resultados preliminares de investigación: por un lado, una serie de razones y deberes morales que tienen los ciudadanos y los Estados de la UE frente a los refugiados; identificando dos principales causas de estas olas migratorias: intervenciones militares y la creación y mantenimiento de un orden económico injusto y desigual en el que participan, de forma protagónica, las mismas naciones del norte global que hoy sirven de refugio ante la guerra. En este sentido, es innecesaria la división y selectividad entre refugiados de guerra y refugiados económicos; teniendo en cuenta que ambos tienen un mismo proceso de movilización, buscan la misma protección internacional y mejores condiciones de vida en las sociedades europeas receptoras.

Por otro lado, la revisión documental indica que, en la Crisis de los refugiados, se ha creado una posición moral dominante en las sociedades receptoras de la UE, basada en un discurso multiculturalista y de segmentación de estos sujetos. Este enfoque multicultural equipara a los refugiados, sean de guerra o económicos, con la noción de víctimas o población en extremo vulnerable; ajena a la sociedad de acogida y receptora de medidas afirmativas de protección. Es decir que, el refugiado es concebido como un elemento externo, un grupo receptor de acciones positivas segmentadas que se suma al edificio social sin pretender integrarlo en él.

Claramente, esta posición moral dominante impide el dialogo intercultural y la asignación de deberes a los refugiados en la sociedad receptora, por lo que surgen dos principales consecuencias sociales negativas: por un lado, interpretaciones y especulaciones xenófobas y de criminalización de los refugiados; y, por otro lado,

situaciones de frustración, recelo y odio, por parte de los refugiados, que se transforman en violencia en las sociedades receptoras<sup>523</sup>.

Durante la revisión documental de las obras de Thomas Pogge, se identifican y describen, en este capítulo, cinco reacciones morales recurrentes en las sociedades de acogida para analizar cuál de ellas responde de mejor forma a las circunstancias concretas de esa posición moral dominante en la Crisis de los refugiados. Al final, lo que se argumenta es que la reacción que mejor responde a las consecuencias sociales negativas que genera esta crisis migratoria es la *pragmática*. Esta reacción plantea que lo que se debe hacer es ponerse de acuerdo sobre una moral que funcione bien, incluso, si ello exige reformar la moral dominante si aquella ha generado consecuencias negativas, por otra que las elimine o minimice<sup>524</sup>.

Antes de plantear la propuesta sobre la reacción pragmática plausible, se explica y analizan las mencionadas consecuencias negativas que surgen por una posición moral dominante basada en un enfoque multicultural. En este sentido, se propone una solución pragmática para estas consecuencias sociales negativas, es decir, una nueva moral en la que el Estado receptor garantice los derechos fundamentales a los refugiados para que estos adquieran obligaciones morales en la sociedad de acogida; teniendo en cuenta que los deberes del refugiado deben contar con ciertas garantías estatales para su cumplimiento.

Cabe resaltar que, la gestión política de la inmigración solicitante de protección internacional en los países receptores de la UE compromete la universalidad y cumplimiento de los derechos humanos; pues estos últimos se traducen como exigencias morales institucionales<sup>525</sup>. Por ello, en este trabajo se dará relevancia a la garantía de los derechos fundamentales como criterios para responder a dicha crisis, a partir de la correlación entre derechos y deberes.

Este capítulo pretende hacer un aporte hacia los sistemas de acogida e integración de los Estados receptores de refugiados de la UE, a partir de una nueva posición moral en la que el Estado receptor garantice los derechos fundamentales a los refugiados de forma correlacionada con la adquisición de obligaciones morales en la sociedad receptora. Una asignación de deberes del refugiado como la que se pretende argumentar debe contar con

---

<sup>523</sup> Žižek, Slavoj, *La nueva lucha de clases. Los refugiados y el terror*, Barcelona, Anagrama, 2016. Žižek, Slavoj, *En defensa de la intolerancia*, Madrid, Sequiter, 2018.

<sup>524</sup> Pogge, Thomas, *Moral, justicia y derechos humanos*, Traducción Johnny Antonio Dávila, Medellín (Colombia), Editorial Universidad Pontificia Bolivariana, 2017, pág. 152.

<sup>525</sup> *Ibidem*, pág. 30.

ciertas garantías estatales para su cumplimiento, que también será necesario precisar en este capítulo. En este sentido, en el sexto acápite se propone una clasificación que contrasta los criterios de cada una de las dimensiones del proceso de integración (jurídica, económica, sociocultural y política) con las obligaciones morales que debe cumplir el inmigrante solicitante de protección internacional y en situación de documentación irregular, y los derechos y garantías que deben ser reconocidos por el Estado receptor para que los inmigrantes cumplan con los deberes anteriores (entendidos como correlativos: derechos/deberes).

### **5.1. Razones y deberes morales de los ciudadanos y los Estados de la UE frente a los refugiados**

Conforme al progresivo aumento de llegadas de inmigrantes solicitantes de protección internacional a los países de la UE; los Estados, las sociedades receptoras y los refugiados han enfrentado una serie de consecuencias morales negativas ante dicha crisis. Asimismo, se han generado todo tipo de reflexiones y decisiones éticas sobre el recibimiento, acogida e integración de los solicitantes de protección internacional en territorio europeo. Respecto a la acogida, se hace referencia a las prestaciones sociales básicas inmediatas a su llegada (vivienda, alimentación, salud); y, en relación con su integración multidimensional<sup>526</sup>, se hace alusión al proceso de inclusión a la nueva sociedad en los ámbitos: jurídico, económico, sociocultural y político. En relación con la efectividad de ambos procesos: acogida e integración, lo que se propone es crear planes y políticas de intervención organizada, bajo el enfoque de la reacción pragmática.

El análisis documental de las propuestas teóricas de autores como Thomas Pogge, Jürgen Habermas y Slavoj Žižek permiten formular los cuestionamientos que guiarán la presente tesis doctoral: ¿Deben los Estados y sociedades europeas mantener una política de “puertas abiertas” con los refugiados y brindar garantías sociales de forma progresiva? o ¿Deben cerrar sus puertas y recortar progresivamente las garantías sociales a quienes llegan pidiendo protección internacional? Pero, si ayudar a quien lo necesita es algo bueno ¿No tenemos esa obligación moral de hacerlo? ¿Deben ser tratados los refugiados siempre

---

<sup>526</sup> Al hablar de integración multidimensional, se hace referencia a las 4 principales dimensiones del proceso de inclusión de un inmigrante solicitante de protección internacional en la sociedad receptora. Estas dimensiones son: jurídica, económica, social, cultural y política.



y en todos los casos como víctimas? ¿En qué momento del proceso de integración dejan de serlo? ¿Pueden las víctimas en busca de protección internacional adquirir obligaciones morales con la sociedad de acogida?

Para Thomas Pogge<sup>527</sup>, la obligación de ayudar a los refugiados se fundamenta en el hecho de que frecuentemente estas personas huyen de situaciones críticas y de injusticias en sus países de origen; en las cuales todos hemos contribuido de alguna forma. Según este autor, existen tres formas en que los países desarrollados están implicados en el génesis del problema de la Crisis de los refugiados. Conforme a lo anterior, se supone que incrementan nuestros deberes morales (por parte de actores como los gobiernos, la sociedad receptora y la comunidad política internacional) frente a ellos. Es decir, hay una razón moral para acogerlos y poner fin al daño del que somos responsables. La primera forma que menciona Pogge es la historia colonialista, la culpa que tienen algunos países desarrollados de Europa en la esclavitud y genocidio que aún sigue causando problemas estructurales en sociedades africanas, de Medio Oriente y América Latina. Situaciones como las crisis humanitarias, la precariedad, pobreza, desigualdad, violencia, crisis institucional y guerra, son algunas consecuencias de dicha colonización. La segunda forma se basa en las intervenciones militares que han llevado a cabo Estados poderosos en Medio Oriente. Esta forma ha creado fuertes crisis en países como Siria (2011), Irak (2003), Afganistán (2001), Yemen (2014), entre otros; lo que inevitablemente ha contribuido a que miles de personas huyan de estos países en busca de protección a países como los de la UE.

La tercera forma, es el hecho de mantener un orden económico global totalmente injusto, un sistema económico que empeora las condiciones de desigualdad, favorece a los ricos y perjudica más a los pobres. Esto, inevitablemente ha contribuido a que miles de personas huyan de países “en desarrollo” en busca de mejores condiciones y oportunidades a países como los europeos<sup>528</sup>. Lo anterior, permite esclarecer algunas de las principales causas del aumento de las solicitudes de protección internacional en países de la Unión Europea en los últimos años.

Ahora bien, la condición de solicitante de protección internacional contiene de forma explícita, según la Convención de Ginebra de 1951: El Estatuto de los Refugiados, el cumplimiento de unos derechos fundamentales, entre ellos: No ser devuelto al país

---

<sup>527</sup> Pogge, Thomas, *Moral, justicia y derechos humanos*, Traducción Johnny Antonio Dávila, Medellín (Colombia), Editorial Universidad Pontificia Bolivariana, 2017, pág. 119.

<sup>528</sup> *Ibidem*, pág. 122.

donde teme ser perseguido, Libertad de religión y movimiento, Derecho a la educación, a la salud y al trabajo. Lo que genera una responsabilidad moral y jurídica de los Estados receptores frente a los refugiados.

Cabe recordar que los países de la Unión Europea se fundamentan en una serie de valores y objetivos que, en algún sentido, implican un compromiso moral con los más débiles, entre quienes estarían los refugiados. Entre ellos se encuentran: por un lado, combatir la exclusión social y la discriminación; la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos; fomentar la justicia y la protección social, establecidos en el artículo 3 del Tratado de Lisboa. Y, por otro lado, valores como la Dignidad Humana (auténtica base de los derechos fundamentales), Libertad (protegida por la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE); Democracia, Igualdad (garantía de los mismos derechos ante la ley, como base de la integración). Este principio se introdujo en el Tratado de Roma en 1957; el principio del Estado de Derecho, sus actividades se rigen por los tratados acordados entre los países de la UE. Y el valor de los Derechos Humanos, el cual se basa en La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE con el objetivo de proteger todos los derechos humanos de las personas que hagan parte de los países de la UE. Cabe resaltar que, en el año 2012, la UE obtuvo el Premio Nobel de la Paz por su aporte al progreso de la paz, la reconciliación, la democracia y los derechos humanos en Europa.

No obstante, estos presupuestos jurídico-morales no guardan siempre correspondencia con la realidad. A partir de la recolección de datos empíricos de algunos países de la UE, se evidencia un déficit en el cumplimiento de los derechos humanos de solicitantes de protección internacional, en relación, por ejemplo: con el masivo rechazo de solicitudes en países como Alemania, el cual registró 190.816 solicitudes de asilo en el año 2021<sup>529</sup>. De esas solicitudes, un 23,4 % fueron negativas y un 36,7 % se cerraron con la transferencia del solicitante de asilo a otro país europeo. Un 21,4 % de los solicitantes fueron reconocidos como refugiados en base a la Convención de Ginebra, y un 15,3 % obtuvo protección subsidiaria<sup>530</sup>. Respecto al incumplimiento de las normas de protección internacional, especialmente de menores, Francia registra actos de discriminación y expulsión. En el año 2021, en este país se registró la expulsión de

---

<sup>529</sup> De acuerdo con los datos de la BAMF, los sirios fueron la nacionalidad con mayor número de solicitudes: 70.162. Les siguieron los afganos, con 31.721, los iraquíes con 16.872 y los turcos con 7.873 (SWI swissinfo.ch, 2022).

<sup>530</sup> “Registradas 190.000 solicitudes de asilo en Alemania en 2021”, en *SWI swissinfo.ch*, 12-I-2022. (Consultado el 08/03/2022).

decenas de niños y niñas no acompañados (entre 80 y 120 diarias entre julio y octubre de 2021), mediante anotaciones diferentes (falsas) a las declaradas por los niños y niñas, sobre sus edades y fechas de nacimiento en sus documentos oficiales. Aunque algunos ofrecieron pruebas documentales, las autoridades francesas<sup>531</sup> anotaron otras fechas de nacimiento para sugerir que eran adultos<sup>532</sup>. Aunque Francia es un caso para analizar de forma más profunda, en relación con la vulneración de garantías en materia de derechos fundamentales, en este caso solo mencionaremos las expulsiones.

Respecto a España<sup>533</sup>, el país ha evidenciado una disminución en las solicitudes de protección internacional: en el año 2020 se registraron 88.826 solicitudes y en el año 2021 65.404 solicitudes<sup>534</sup>. No obstante, se sigue ubicando entre los países de la UE con menor porcentaje de reconocimiento de las peticiones de asilo, pues solo reconoce entre un 3% y 5% de las solicitudes<sup>535</sup>. En consecuencia, por un lado, son muchas las personas que se quedan por fuera del sistema de acogida e inclusión, sin poder acceder a las ayudas básicas que contemplan los programas y, por otro lado, un gran porcentaje de personas a las que se les ha denegado la solicitud se quedan en estatus irregular sin la posibilidad de acceder a servicios básicos ni garantías fundamentales<sup>536</sup> en la sociedad receptora española.

Aunque haya razones jurídicas para acoger a los refugiados en las sociedades europeas receptoras y brindarles unas garantías para su proceso de integración, lo cierto

---

<sup>531</sup> La legislación francesa permite a la policía fronteriza utilizar un proceso acelerado llamado “denegación de entrada” para devolver a las personas que llegan desde Italia. Ante estos sucesos, El gobierno francés ha recibido numerosas advertencias sobre que las expulsiones infringen con la legislación francesa y el derecho internacional de los derechos humanos.

<sup>532</sup> “Francia: la policía está expulsando a niños y niñas migrantes”, en *Human Rights Watch*, 5-V-2021. (Consultado el 08/03/2022).

<sup>533</sup> España, desde 2019, enfrenta una saturación en el sistema de asilo originada por las miles de llegadas de personas originarias de Venezuela, Colombia, Honduras, El Salvador. Esto se debe a las crisis institucionales de estos países. Las cifras pasaron a un récord histórico de 118.000 peticiones en 2019 a 88.762 en el año 2021. Este volumen de solicitudes ha estancado el sistema, el cual es reconocido como anticuado y poco capacitado para los flujos migratorios actuales. En el año 2020 España se ubicó como el principal país receptor de la UE de solicitantes de asilo; a pesar del cierre de fronteras por la pandemia superó en este mismo año más de 84.000 peticiones. Según la Secretaría de Estado, casi el 30% de esas personas solicitantes de asilo piden una plaza de acogida; no obstante, esta se ha visto saturada.

<sup>534</sup> Ministerio del Interior, *AVANCE de datos de protección internacional, aplicación del Reglamento de Dublín I y reconocimiento del estatuto de apátrida. Datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2021*, Madrid, Ministerio del Interior, 2022.

<sup>535</sup> Conforme a las cifras de reconocimiento, España se equipara con países como Hungría; reconocido como uno de los socios de la UE más hostiles contra los inmigrantes y refugiados. “Migraciones limita el acceso a las ayudas de los solicitantes de asilo para priorizar a los refugiados”, en *El País.com*, 4-I-2021. (Consultado el 08/03/2022).

<sup>536</sup> El estatus de irregularidad le impide acceder formalmente al mercado laboral, lo que conduce al inmigrante a hacer parte de una competencia desleal en la sociedad receptora. También enfrenta limitación en el acceso a vivienda, salud y aquellos servicios esenciales que requieren de un estatus regular, por ejemplo, acceso a internet, cuenta bancaria, Seguridad Social, entre otros.

es que no se cumple con la responsabilidad positiva de hacer efectivos sus derechos básicos. Si somos conscientes de las razones por las cuales existe un compromiso moral para ayudar a los refugiados, ¿Cabe alguna duda sobre si se les debe brindar garantías? Después de casi ocho años, desde que empezó la Crisis de los refugiados existen aún cuestiones morales sobre si se deben o no acoger. Lo cierto es que las cifras de rechazo son enormes y las órdenes de expulsión de los solicitantes de protección internacional alcanzan cifras sin precedentes, esto sugiere que el debate sobre la “obligación moral de acoger” aún está lejos de verse zanjado. Lo anterior se debe, en gran medida, a las consecuencias sociales negativas que esta crisis ha generado en Europa. Tras casi una década, los cinturones de miseria, las explosiones fortuitas de violencia y los choques culturales han dificultado el ambiente y la gestión de la integración efectiva de los solicitantes de protección internacional.

Estas consecuencias negativas, por una parte, el predominio del rechazo y la expulsión en la respuesta estatal y, por otra parte, la débil integración de los solicitantes de asilo, se resolverían si se toman como un problema global, no como fenómenos locales. La perspectiva global de esta crisis evita, en principio, la segmentación moral entre quiénes son y quiénes no son refugiados y por tanto merecedores de la acogida. Además, permite minimizar las consecuencias negativas que genera esta crisis en términos sociales.

Como se mencionó anteriormente, muchos refugiados huyen, o bien de contextos de guerra o de un sistema económico global injusto que a ahogado a sus países de origen en la pobreza extrema. En este último aspecto se desea hacer énfasis, teniendo en cuenta la controversia que genera en el ámbito político, moral y jurídico. Thomas Pogge plantea que somos responsables de muchos de los problemas que conducen a los refugiados a dejar sus países de origen para buscar protección internacional en Europa, al mantener un orden económico global injusto que impide a los Estados más débiles competir en igualdad de condiciones con las economías más fuertes, las cuales les privan de alternativas reales de desarrollo<sup>537</sup>. Esta forma de adquirir una responsabilidad moral por parte de las personas del norte global también es discutida por otros autores como Žižek<sup>538</sup>. Este filósofo establece, a grandes rasgos, que no se debe priorizar los inmigrantes de la guerra, es decir, a los solicitantes de protección internacional por encima

---

<sup>537</sup> Pogge, Thomas, *Moral, justicia y derechos humanos*, Traducción Johnny Antonio Dávila, Medellín (Colombia), Editorial Universidad Pontificia Bolivariana, 2017, pág. 121.

<sup>538</sup> Žižek, Slavoj, *La nueva lucha de clases. Los refugiados y el terror*, Barcelona, Anagrama, 2016.

de los inmigrantes económicos; quienes no son considerados en el marco de la protección internacional según El Estatuto de Refugiados. Cabe recordar que muchos de los llamados *refugiados económicos* son refugiados de la pobreza, pues no existirían si hubiese un orden económico global más igualitario, un orden que hiciera más fácil para la mitad más pobre de la humanidad alcanzar vidas con mejores condiciones<sup>539</sup>.

Asimismo, Jürgen Habermas<sup>540</sup> plantea, por un lado, que no se debe diferenciar el asilo político y la migración que huye por razones de pobreza; como tampoco utilizar esta diferencia como justificación para evitar las obligaciones morales de las personas y gobiernos en los países desarrollados, especialmente los europeos, frente a los refugiados que provienen de regiones en condiciones de pobreza extrema y guerras. Por otro lado, al no ser diferentes los procesos de movilidad, entre solicitantes de protección internacional y los inmigrantes económicos, estos últimos no tienen por qué ser excluidos del derecho de asilo de los países receptores. Conforme a lo anterior, el autor establece que los debates sobre asilo (refugiados de guerras y refugiados económicos) son excusas y falacias.

Siguiendo la línea de ambos autores, el Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica”. Claramente, este artículo alude a la búsqueda de mejores condiciones y protección de la vida, independientemente, de los motivos que la ponen en riesgo. En contraste, el artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 establece que “puede hacer valer su derecho al asilo cualquier persona que huye de países donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas”. Como argumenta Habermas, el peligro que enfrenta un ser humano no tiene por qué estar relacionado con las persecuciones que menciona dicha Convención; sino que también merecen protección aquellas personas que quieren huir de unas condiciones de vida miserables en sus lugares de origen<sup>541</sup>.

Por su parte, Slavoj Žižek<sup>542</sup> no se distancia mucho de los planteamientos de Pogge y Habermas. El autor se basa en una dimensión económica para explicar el surgimiento

---

<sup>539</sup> Pogge, Thomas, *Moral, justicia y derechos humanos*, Traducción Johnny Antonio Dávila, Medellín (Colombia), Editorial Universidad Pontificia Bolivariana, 2017, pág. 122.

<sup>540</sup> Habermas, Jürgen, “El debate sobre el asilo”, *Cuadernos Salmantinos de Filosofía*, número 46, Salamanca, 2019, págs. 23-28.

<sup>541</sup> Habermas, Jürgen, *La inclusión del otro*. Barcelona, Paidós, 1999, pág. 20.

<sup>542</sup> Žižek, Slavoj, *La nueva lucha de clases. Los refugiados y el terror*, Barcelona, Anagrama, 2016.

de la Crisis de los refugiados; parte de la idea de Byung-Chul Han, el cual plantea que el neoliberalismo crea condiciones de injusticias que excluye personas que no son aptas para él<sup>543</sup>; y propone una categorización denominada *La Economía Política de los Refugiados*, en la cual hace referencia a las causas y actores que producen refugiados. Pues lo que está causando la Crisis, en dinámicas capitalistas son, por ejemplo, la intervención europea en Siria y Libia y la generación del caos; los ataques de Estados Unidos en Irak y la guerra interna en la República Sudafricana provocada por el conflicto geoestratégico entre Francia y China por el control del petróleo. A partir de estos casos, el autor confirma su propuesta y es: que los flujos de refugiados son originarios de Estados fracasados en los cuales el poder estatal se ha disuelto, ya sea como consecuencia de la política y la economía internacional o por la intromisión de algunas potencias. Situación clave para el ejercicio del colonialismo económico y para comprender los hilos de responsabilidad moral que unen al elector europeo con el refugiado y su “producción sistemática”<sup>544</sup>.

Thomas Pogge plantea que existe una gran responsabilidad en relación con los refugiados, por un lado, porque la ciudadanía y los gobiernos están implicados en el cierre de fronteras y en la omisión de rescatarlos; y, por otro lado, porque somos responsables de la mayoría de los problemas estructurales por los que huyen estas personas de sus países de origen (pobreza, guerras, crisis humanitaria e institucionales, entre otros). En este sentido, para el autor contribuimos a sus problemas y cuando huyen les decimos, con cinismo: “No vengan a nuestro país porque no los queremos aquí”<sup>545</sup>.

Este planteamiento de Pogge permite profundizar en el debate sobre la responsabilidad moral que tienen los países desarrollados en ayudar a los refugiados en origen. Es decir que plantea la cuestión de la responsabilidad que tienen los gobiernos de los países de origen en la movilización de sus ciudadanos<sup>546</sup>. Sin embargo, lo cierto es que la presente investigación va un poco más “acá”, dado que se centra exclusivamente en la situación real que enfrentan los refugiados que ya están en suelo de países de la UE. En este capítulo se propone mantener un enfoque global de la crisis, pero centrándose en los problemas inmediatos que aquejan a Europa como sociedad de acogida, con una comprensión global de la crisis: ¿Qué se debe hacer con esos miles de inmigrantes

---

<sup>543</sup> Han, Byung-Chul, *La expulsión de lo distinto*, Barcelona, Herder, 2017.

<sup>544</sup> Žižek, Slavoj, *La nueva lucha de clases. Los refugiados y el terror*, Barcelona, Anagrama, 2016, pág. 50.

<sup>545</sup> Pogge, Thomas, *Moral, justicia y derechos humanos*, Traducción Johnny Antonio Dávila, Medellín (Colombia), Editorial Universidad Pontificia Bolivariana, 2017, pág. 142.

<sup>546</sup> *Ibidem*, pág. 20.

solicitantes de asilo que ya se encuentran en Europa? Precisamente, lo que se propone esta tesis es brindar una respuesta con fundamentos jurídico-morales para la integración de los solicitantes de protección internacional en Europa, pensando globalmente los problemas concretos del aquí y ahora.

## **5.2. Casos empíricos sobre el “choque de civilizaciones” en Europa ante la Crisis de los refugiados**

En el anterior acápite se explicaron, de manera general, las causas que han llevado a miles de refugiados a buscar protección y mejores condiciones de vida en países de la UE. En consecuencia, teniendo en cuenta dichas causas, se han planteado las razones y deberes morales que tienen los ciudadanos y los Estados de la UE frente a la acogida de los refugiados en sus sociedades. En el presente acápite se pretende explicar y analizar, con datos empíricos, cómo las posiciones morales dominantes han generado consecuencias sociales negativas en las sociedades europeas. Dichas consecuencias son, por una parte, la victimización y criminalización de los inmigrantes; y, por otra parte, las acciones de violencia por parte de los refugiados en la sociedad receptora.

La posición moral dominante de las sociedades europeas ha ubicado al otro, al refugiado, en una posición de víctima, como un sujeto que requiere de misericordia y que no es capaz de ser parte de las estructuras de la sociedad receptora como una persona moralmente responsable por su condición de vulnerabilidad y por ser, finalmente, un otro no real, sino representado por imaginarios y estereotipos<sup>547</sup>. Este escenario ha suscitado una posición de superioridad moral en la ciudadanía autóctona que relaciona a los refugiados en todas las “cosas negativas que pasan” en el contexto receptor, exagerando cualquier hecho y vinculándolo, por ejemplo, en los medios de comunicación, con actos criminales como el terrorismo o delincuencia. A partir de un discurso hegemónico multiculturalista, que elimina toda posibilidad de alterar el orden social, se genera una segmentación multicultural de los refugiados, lo que los conlleva a alimentar, en el aislamiento, un recelo y odio frustrado en la sociedad que los acoge. Sentimientos que también se encuentran fundados en prejuicios y que tienen el potencial de transformarse en explosiones de violencia en las sociedades receptoras europeas<sup>548</sup>.

---

<sup>547</sup> Žižek, Slavoj, *La nueva lucha de clases. Los refugiados y el terror*, Barcelona, Anagrama, 2016

<sup>548</sup> *Ibidem*, pág. 50. Žižek, Slavoj. *En defensa de la intolerancia*, Madrid, Sequiter, 2018.

Cabe resaltar que ninguno de los dos es culpable ante estas consecuencias negativas, ni la sociedad receptora ni los refugiados. Por un lado, se debe comprender que no hay buenos ni malos propiamente, sino un choque de civilizaciones en las sociedad receptoras. Por otro lado, no se sabe cuál de las dos consecuencias es una respuesta de la otra, más bien lo que establecen es una *dialéctica soterrada del odio*, es decir, una dialéctica silenciosa basada en supuestos y especulaciones que se alimentan del discurso multicultural, sobrepuesto a la imperfecta realidad como lo políticamente correcto.

Entonces se tienen dos consecuencias negativas, la primera proviene de la sociedad de acogida y consiste en la criminalización o victimización del refugiado. La segunda se genera en los grupos de inmigrantes refugiados y radica en la frustración progresiva de un sentimiento de recelo hacia la sociedad receptora y los valores que representa, lo que comúnmente genera situaciones de violencia. Para explicar estas dos consecuencias negativas tenemos los siguiente dos ejemplos.

Primero, el caso de Nochevieja en Colonia-Alemania. Los hechos se dieron en la madrugada del 31 de diciembre de 2015 en la Estación Central de Colonia, Alemania, donde se recopilaron mil cincuenta y cuatro denuncias de mujeres por robo, acoso sexual y violación; entre esas denuncias seiscientas eran por robo. Entre los 58 acusados 3 sujetos habían sido identificados como refugiados que habían llegado hacia pocos días<sup>549</sup>. Los hechos ocurridos en Colonia, Alemania conmocionaron a todo el país, abrieron un debate político sobre la inmigración y una fuerte opinión pública contra los refugiados. La mayoría de los sospechosos habían llegado a Alemania de forma irregular y otros mediante la solicitud de asilo<sup>550</sup>. Según el Fiscal Superior de Colonia dijo que “No se puede saber con certeza cuántos refugiados había. De los 73 acusados, más de 60 eran magrebíes”<sup>551</sup>. Esta aclaración generó diversas contradicciones sobre los hechos de Nochevieja en Colonia. Algunos medios como *The Independent* solo se quedaron con la información de que tres de los acusados eran refugiados, no obstante, según el mismo fiscal había otros inmigrantes con otro estatus migratorio, no necesariamente refugiados; algunos también eran solicitantes de asilo y otros tenían estatus irregular.

Independientemente de las diferentes posiciones de medios como *El País*, *El Diario.es* o *The Independent*, este hecho contribuyó a que la opinión pública alemana

---

<sup>549</sup> “Colonia se blindó para que no se repita su Nochevieja más negra”, en *El Confidencial*, 31-XII-2018. (Consultado el 08/03/2022).

<sup>550</sup> “Radiografía de la noche que sacudió Alemania”, en *El País.Com*, 24- II-2016. (Consultado el 10/03/2022).

<sup>551</sup> *Ibidem*.



reaccionara en contra de todos los refugiados sin tener claridad de la identidad de los atacantes. Las masivas acusaciones a refugiados no se hicieron esperar, se generó todo tipo de recelos y rechazo de la ciudadanía con respecto a la política de acogida que se había mantenido en Alemania desde 2015. Mediante un sondeo, se evidenció que un tercio de los encuestados aceptó haber cambiado de opinión tras lo ocurrido en Colonia, y un 60% consideró que Alemania no puede hacer frente a tantos refugiados. Además, el 70% de los ciudadanos consideró que la llegada de miles de refugiados supondría un incremento de la criminalidad en Alemania<sup>552</sup>. El problema del asunto fue que un mes y medio después de los sucesos, se pudo comprobar que la relación entre los acusados por las agresiones sexuales de la Nochevieja en Colonia y su estatus de refugiados era nula y que solo remitía a tres casos totalmente aislados<sup>553</sup>.

Las reacciones de la policía, la ciudadanía y grupos de ultraderecha crearon todo tipo de opiniones, interpretaciones y acciones completamente xenófobas. Estas relacionaron a los extranjeros refugiados con la criminalización. Se contribuyó a la creación de un sentimiento nacional de desconfianza hacia los refugiados y manifestaciones antiinmigración por parte del grupo Pegida de ultraderecha en Alemania. Como si no fuera poco, se incentivó la exaltación de acciones racistas generando olas de agresiones hacia los refugiados e incendios provocados en sus albergues por motivos raciales y de limpieza social<sup>554</sup>.

Este caso muestra que, de forma previa a lo esclarecido, existe una fuerte tendencia (*posición moral dominante*) de vincular la criminalización con los refugiados en algunos contextos europeos. Desde 2015, fecha en que inició la ola de llegadas de refugiados a países de la UE, se ha incrementado la especulación y los estereotipos de las personas que buscan protección internacional con el terrorismo y la delincuencia<sup>555</sup>.

Ahora bien, tenemos la otra consecuencia social negativa de una posición moral dominante basada en la segmentación multicultural. Dicha consecuencia social es la frustración y el recelo hacia las sociedades de acogida que culmina en actos de violencia,

---

<sup>552</sup> “Los alemanes cambian su percepción sobre los refugiados tras los ataques sexuales en Colonia”, en *El Mundo*, 15-I-2016. (Consultado el 08/03/2022).

<sup>553</sup> “Solo tres de los 58 hombres detenidos por los abusos sexuales de Nochevieja en Colonia son refugiados” en *El Diario.es*, 15-II-2016. (Consultado el 08/03/2022).

<sup>554</sup> “Alemania no hace frente al aumento de los crímenes de odio” en *Amnistía Internacional*, 9-VI-2016. (Consultado el 08/03/2022).

<sup>555</sup> Las recientes reformas a las normativas de asilo e inmigración, tanto alemana de 2016 como francesa de 2018, no distan entre sí al encaminarse en promover un enfoque de la gestión migratoria del asilo a partir de más y nuevas restricciones; entre ellas los controles fronterizos y la criminalización al solicitante de refugio; al cual tienden equiparar con el terrorista. Ambas reformas encuadran la gestión del asilo en la esfera de la seguridad nacional y la defensa de la soberanía.

por parte de los refugiados. El 16 de octubre de 2020, en Francia, el profesor Samuel Paty fue decapitado en la salida de su instituto por un islamista checheno de 18 años. Este hecho ocurrió por una campaña contra el profesor, por parte de un padre de familia y algunos estudiantes del instituto en redes sociales; presuntamente, porque había mostrado una caricatura de Mahoma de la revista *Charlie Hebdo* en una clase de libertad de expresión, y había excluido del aula a los estudiantes musulmanes<sup>556</sup>. Este acto de violencia fue producto de un engaño de una de las alumnas de Samuel Paty, quien se quejó a sus padres porque, supuestamente, el docente había mostrado dicha caricatura de Mahoma. Según el diario *Le Parisien*, la denuncia de la estudiante era falsa, pues ni siquiera había asistido a aquella clase en la escuela de Conflans-Sainte-Honorine, y el docente nunca excluyó a ningún alumno por su religión.

La queja de la estudiante generó que su padre denunciara a Paty a la policía y en las redes sociales con la ayuda de un predicador islamista; subiendo vídeos que pusieron en peligro al profesor. En este hecho, también se imputaron cargos a presuntos cómplices, entre ellos, cinco alumnos del mismo instituto<sup>557</sup>. Aunque se tratara de una mentira, el rumor de la estudiante desató el odio frustrado en un sector extremista. Es decir, la historia de la alumna, aunque falsa, respondió a una demanda de prevención, recelo y odio que se mantenía bajo la tensa calma del multiculturalismo.

Ambos casos ejemplifican las consecuencias sociales negativas de una posición moral dominante basada en un enfoque hegemónico multicultural. Esta concepción moral elimina toda posibilidad de alterar el orden de una sociedad; el multiculturalismo genera una segmentación de los refugiados por sus diferencias y su condición de víctimas. Aunque estas consecuencias son situaciones polarizadas (por un lado, la reacción xenófoba de la ciudadanía autóctona y, por otro lado, la violencia extremista de los inmigrantes), lo cierto es que ambas conllevan a la generación de situaciones de recelo y odio que se transforman en violencia en ambas partes de la relación. En síntesis, lo que se puede concluir en este acápite es que la segmentación cultural y el aislamiento que genera la gestión de la diversidad bajo enfoques multiculturales alimenta una posición moral en la cual la sociedad de acogida, en un supuesto rol de superioridad, crea representaciones y figuraciones malignas del refugiado, es decir, prevenciones, mientras

---

<sup>556</sup> “Una mentira activó el engranaje del asesinato del profesor francés Samuel Paty”, en *El País*, 10-III-2021. (Consultado el 08/03/2022). “Francia recuerda a Samuel Paty, el profesor decapitado por enseñar caricaturas de Mahoma”, en *El Periódico.com*, 15-III-2021. (Consultado el 08/03/2022).

<sup>557</sup> *Ibidem*.

que de forma paralela, alimenta con el aislamiento una serie de odios y manifestaciones recurrentes de violencia por parte de los refugiados.

### **5.3. Consecuencias sociales negativas de la posición moral dominante multicultural en Europa**

Conforme a los hechos que se mencionaron anteriormente, sucedidos en ciudades como Colonia en Alemania y el suburbio de Conflans-Sainte-Honorine, periferia de París en Francia; según Žižek, los refugiados se han ubicado como un potencial enemigo extremo, la personificación del exterior más descarnado del sistema capitalista. Pues las clases medias de los Estados europeos, que habían estado protegidas en su interior hasta que estalló la crisis, ven en los inmigrantes solicitantes de protección internacional una amenaza de su ingreso en las filas de los excluidos<sup>558</sup>. Las reacciones políticas e ideológicas sobre este problema han sido diversas, desde la izquierda: “abrir puertas” y la ultraderecha: “medidas de antiinmigración”. No obstante, ambas posiciones no están exentas de culpabilidad ante esta problemática. Pues han ubicado a la inmigración como un peligro para la cohesión, la seguridad e identidad de las sociedades receptoras<sup>559</sup>.

Cuando se hace referencia a los refugiados, no solo son aquellos que provienen de los países de Medio Oriente o África; sino de países de Latinoamérica, que, en el caso de España, por ejemplo, son la principal fuerza migratoria solicitante de asilo<sup>560</sup>. Cabe resaltar que los medios de comunicación han sido claves, pues han representado este fenómeno como una situación exacerbada. “Lo que debería sorprendernos es cómo nuestros medios de comunicación presentan la Crisis de los refugiados, más o menos como si más allá de Grecia existiera un agujero negro que solo escupiera a los refugiados”<sup>561</sup>. En este sentido, el filósofo esloveno plantea que: “La patética solidaridad con los refugiados y la no menos falsa y patética manera con que nos humillamos, como si nosotros fuéramos por definición culpables del apuro en que se encuentran (...) por eso otro tabú que hay que abandonar es el de seguir viendo la intranquilidad que los

---

<sup>558</sup> Žižek, Slavoj, *La nueva lucha de clases. Los refugiados y el terror*, Barcelona, Anagrama, 2016, pág. 58.

<sup>559</sup> *Ibidem*. Žižek, Slavoj, *En defensa de la intolerancia*, Madrid, Sequiter, 2018, pág. 30.

<sup>560</sup> Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *INFORME 2021: Las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, CEAR, 2021.

<sup>561</sup> Žižek, Slavoj, *La nueva lucha de clases. Los refugiados y el terror*, Barcelona, Anagrama, 2016, pág.58.

refugiados provocan en la así llamada gente normal”<sup>562</sup>. Partiendo de esta afirmación, se analiza lo inconveniente que ha sido no reformar la posición moral dominante, basada en ubicar a los inmigrantes refugiados “como víctimas, como ese *sujeto no real* con una cultura exótica” que se suma a otros grupos necesitados de acciones afirmativas bajo criterios de igualdad, no de equidad, como las personas en condición de discapacidad; los niños; las mujeres o los LGTBI. Estos supuestos y especulaciones afianzan la propia posición de superioridad moral a través de sentimientos de lástima y actos restringidos de misericordia que, además, ubican al refugiado en un espacio totalmente apartado del ejercicio real de la ciudadanía: la estructura social del país de acogida le reserva un estrecho y lejano reglón de participación<sup>563</sup>.

En relación con lo anterior, se mencionarán algunas consecuencias negativas sociales de esa posición moral dominante, basada en un enfoque multiculturalista para la gestión de la actual Crisis de los refugiados. Según Slavoj Žižek<sup>564</sup>, el multiculturalismo se basa en una ideología del actual capitalismo “despolitizado”; su objetivo es superar los conflictos y alcanzar el reconocimiento de los diversos estilos de vida. Busca reprimir los antagonismos sociales y “pacificar” la reemergencia de los oprimidos a partir de una exclusión segmentada. Este enfoque de gestión de la diversidad pretende la unidad de lo diferente como único modo de marcar la diferencia, es decir, “todos somos iguales y todos somos diferentes”, y nos segmentamos a partir de esas diferencias sociales. Al final, lo que pretende este enfoque es abolir las contradicciones y reprimir las acciones políticas de los grupos que buscan reivindicar sus derechos y ser reconocidos como actores legítimos. No obstante, para este autor, el discurso multiculturalista basado en la tolerancia con la diferencia es completamente racista, hipócrita, eurocéntrico y autoritario. Pues se condiciona la diferencia, es decir: “yo reconozco tu diferencia, pero somos iguales mientras seas menos que yo”. En este sentido, el multiculturalismo, como el reconocimiento de la diferencia, posiciona al “diferente” en lo más bajo de la escala social, lo despoja, por completo, de lo que verdaderamente lo hace como un “otro” digno de ser un rival.

La “amenaza” que representa la llegada de miles de refugiados a las sociedades europeas, vista como un atentado a la unidad política y social, es acallada por esa forma

---

<sup>562</sup> *Ibidem*, pág. 74.

<sup>563</sup> Žižek, Slavoj, *La nueva lucha de clases. Los refugiados y el terror*, Barcelona, Anagrama, 2016, págs. 58-60

<sup>564</sup> Žižek, Slavoj, *En defensa de la intolerancia*, Madrid, Sequiter, 2018, pág. 43.

hegemónica multiculturalista. Pues este enfoque ubica al otro, al diferente como eso: “*El diferente, pero igual*”; aunque en el fondo lo que se busca es convertir al otro, al diferente en aquello que yo quiero y me conviene que sea. Evidentemente, este tipo de violencia subjetiva genera graves conflictos sociales porque no somos iguales, pues nos basamos en fundamentos étnicos discriminatorios para ubicar al otro en lo que me conviene a mí.

En la actual Crisis de los refugiados, las respuestas de algunas instituciones de los Estados ha sido impedir la universalización de las reivindicaciones particulares, lo que ha generado una explosión de violencia porque las exigencias de cada grupo se quedan solo en eso, en una exigencia puntual. A cada grupo se le ha asignado un sitio por fuera de la estructura social conforme a su identidad particular en una sociedad “despolitizada”. Cada uno tiene su lugar y su propio estatus de víctima conforme a discriminaciones positivas. Sin embargo, tratar a cada uno de forma particular, con un trato preferencial para lograr hacer “justicia social”, dándole el lugar que le toca de forma negociada es una muerte total a la política; vendría siendo una forma de negar los conflictos que caracterizan a las sociedades y desde donde emergen, comúnmente, los cambios estructurales. Para Žižek, la forma ideológica ideal del capitalismo global es el multiculturalismo dado que configura una posición vacía que trata a todos y a cada cultura local de la misma forma en que “el colonizador trata a sus colonizados”<sup>565</sup>; es decir, los reconoce y los respeta, pero los ubica en una posición distante de la estructura social. Los postulados sobre esta forma hegemónica multiculturalista se ajustan muy bien a la posición moral dominante de las sociedades europeas receptoras de refugiados. Esos postulados reflejan la decisión de ubicar al otro lo más lejos posible de las estructuras políticas y de decisión, haciéndole creer que se le reconoce, sin que se pretenda integrarlo. Es decir, se tolera al otro siempre y cuando no sea “otro real”, sino solo él de los ritos exóticos que existe en el imaginario de la sociedad autóctona<sup>566</sup>; pero en el momento en que el otro se manifiesta y regula la especificidad del goce del europeo se acaba la tolerancia. El multiculturalismo, según Žižek, es una forma inconfesada, invertida, autorreferencial de discriminación que mantiene las distancias. Es decir, un respeto por el otro, el reconocimiento de una comunidad auténtica y cerrada en sí misma. A su favor, se podría decir que no es del todo discriminatorio por no contraponer los valores particulares de su cultura, lo que vendría a ser más un asimilacionismo, pero mantiene una posición privilegiada vacía de

---

<sup>565</sup> Žižek, Slavoj, *En defensa de la intolerancia*, Madrid, Sequiter, 2018, págs. 25-33.

<sup>566</sup> Žižek, Slavoj, *La nueva lucha de clases. Los refugiados y el terror*, Barcelona, Anagrama, 2016, pág. 33.

universalidad desde donde se aprecia las otras culturas “el respeto multicultural por la particularidad del otro es la afirmación de la propia superioridad”<sup>567</sup>.

Siguiendo esta línea, otra consecuencia social negativa que se ha potenciado es la idea de superioridad de los valores occidentales, los cuales coexisten con un miedo obsesivo a que sus dominios se vean invadidos por miles de millones de personas que están fuera de esos valores”<sup>568</sup>. A partir de la idea: “El terrorismo fundamentalista es provocado por el neoliberalismo”, sustentada por Han<sup>569</sup> y Slavoj Žižek<sup>570</sup>, se analiza que los refugiados son una expresión clara de ese deseo por Occidente y como la mayoría no puede satisfacer ese deseo, una de las opciones que tienen es el recelo y la frustración que se convierte en un odio violento hacia las sociedades de acogida cuando no se tramita institucionalmente. Claramente, esa violencia como la describe Žižek, es una variante de la violencia del capitalismo, la cual se convierte en una furia destructiva que no se concentra en lograr una meta sino en destruir cualquier obstáculo que le impide lograrla. En otras palabras, la configuración del fundamentalismo, fruto de la incapacidad de la mayoría de los refugiados inmigrantes contagiados por el recelo y odio de clase no reconocidos, genera una frustración al no poder estar en la tierra prometida o estar en ella sin pertenecer a ella<sup>571</sup>.

Lo que genera que esa frustración, antes mencionada, aumente día tras día, es el hecho de que no se puede transmitir de forma democrática; precisamente porque se ubica al otro, al refugiado, en un punto inerte sin posibilidad de salir de su “espacio”, como un sujeto alejado de toda posibilidad de ingresar a las estructuras de la sociedad receptora. El problema no es solo el odio que sienten los refugiados; sino el discurso hegemónico del multiculturalismo al abolir cualquier posibilidad de alterar el orden social, lo que hace que cualquier crítica contra lo “políticamente correcto” para darle voz al refugiado en su particularidad, sea considerada un fundamentalismo. La frustración la genera, precisamente, esa segmentación multicultural; pues el recelo y el odio no se transforman en violencia por si sola, necesitan de la presión que genera el silenciamiento del otro: el refugiado.

---

<sup>567</sup> Žižek, Slavoj, *En defensa de la intolerancia*. Madrid, Sequiter, 2018, pág. 56. Žižek, Slavoj. *La nueva lucha de clases. Los refugiados y el terror*. Barcelona, Anagrama, 2016, pág. 35.

<sup>568</sup> Žižek, Slavoj, *En defensa de la intolerancia*. Madrid, Sequiter, 2018, pág. 99

<sup>569</sup> Han, Byung-Chul, *La expulsión de lo distinto*, Barcelona, Herder, 2017, pág. 32.

<sup>570</sup> Žižek, Slavoj, *La nueva lucha de clases. Los refugiados y el terror*, Barcelona, Anagrama, 2016, pág. 56.

<sup>571</sup> *Ibidem*, pág. 99.

En este sentido, ¿No es conveniente evitar esa actitud de recelo y agresividad vengativa, a partir del cambio de la moral social dominante en las sociedades europeas? Esto es posible si también cambiamos las especulaciones e interpretaciones xenófobas con las que tildamos a los refugiados.

Según Slavoj Žižek:

“Deberíamos ayudar a los refugiados porque es nuestro deber ético hacerlo, porque no podemos no hacerlo si queremos seguir siendo personas decentes, pero sin ese sentimentalismo que se rompe cuando comprendemos que la mayor parte de los refugiados no son ‘personas como nosotros’ (no porque sean extranjeros, sino porque nosotros mismos no somos ‘personas como nosotros’)”<sup>572</sup>.

En otras palabras, un cambio de moralidad pragmática debería indicarnos que nosotros no somos lo que creemos ser ni lo que pregonamos ser: una sociedad pacífica, respetuosa de los derechos humanos y la democracia, nuestra actitud de no aceptar las diferencias y cargar al refugiado con prejuicios racistas configura una consecuencia negativa que es de nuestra entera responsabilidad. Tanto en los refugiados como en las sociedades de acogida, perviven víctimas y victimarios. Además, existe una actitud reprimida por el miedo a reconocer que la llegada de los refugiados se enmarca en un auténtico choque de civilizaciones y ha hecho añicos el discurso de lo políticamente correcto que pregonaba el multiculturalismo aséptico de antagonismos.

Conforme al análisis de las consecuencias sociales negativas de una moral dominante basada en un enfoque multiculturalista, cabe la pregunta: ¿No es la Crisis de los refugiados una situación que pone en evidencia la crisis que atraviesa Europa, no solo en términos económicos y políticos; sino a nivel moral?

#### **5.4. ¿Es razonable reformar nuestra posición moral dominante debido a sus consecuencias sociales negativas? Cinco reacciones posibles a este problema**

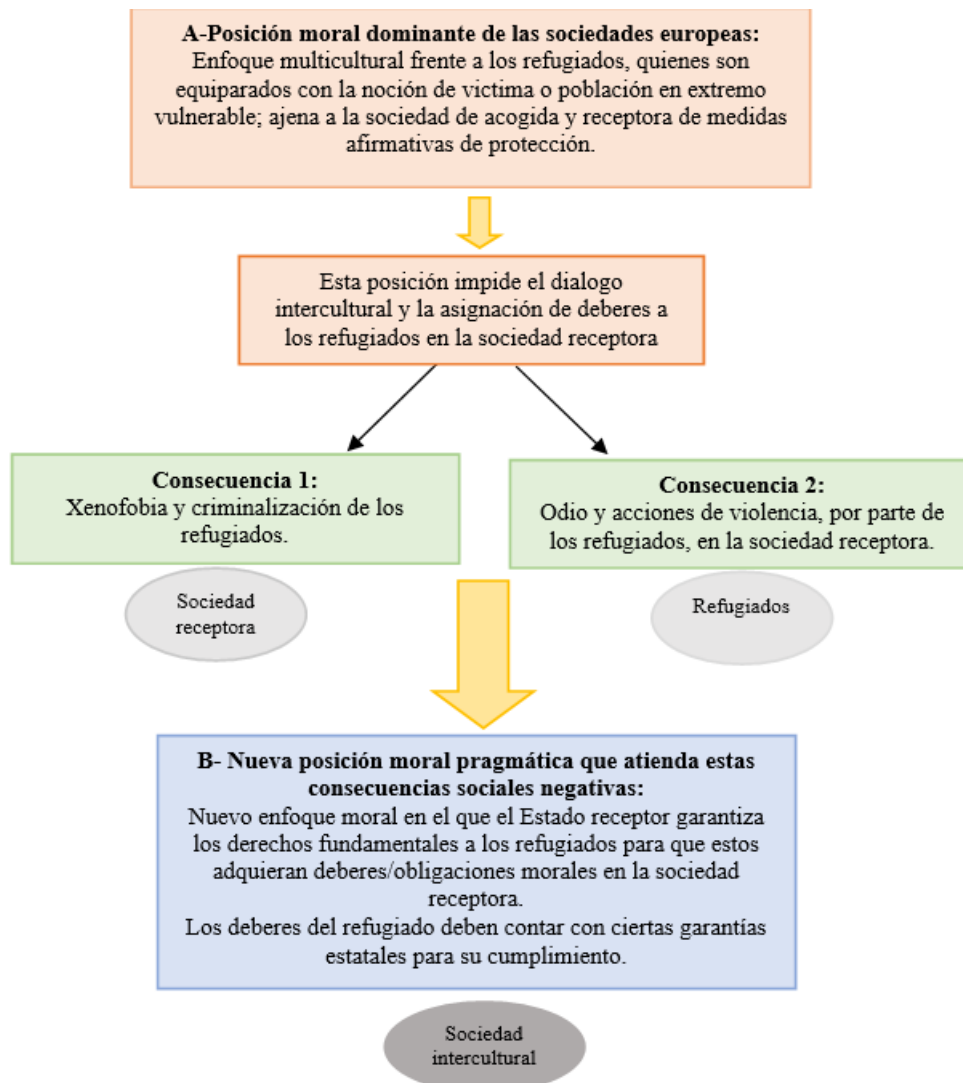
La siguiente imagen sintetiza las principales variables que compone la propuesta de transformación de la posición moral dominante que se defiende en esta investigación. En los siguientes acápites se explicará y analizará cuál de las cinco reacciones que plantea Thomas Pogge es la idónea para solucionar las consecuencias negativas que han surgido en la Crisis de los refugiados en las sociedades de la UE. En este sentido, se obtiene que

---

<sup>572</sup> *Ibidem*, pág. 95.

la reacción pragmática es la más adecuada al proponer que lo que se debe hacer es ponerse de acuerdo sobre una moral que funcione bien, incluso, si ello exige reformar la moral que ha generado consecuencias negativas por otra que las elimine o minimice. Teniendo claro qué supone esta solución, se analizan cuáles y cómo se han desarrollado las consecuencias sociales negativas que se han mencionado. Finalmente, se plantea como propuesta la necesidad de reformar la posición moral dominante (discurso multiculturalista y de segmentación), por una moral que minimice o elimine las consecuencias negativas a través de un interculturalismo pragmático.

**Imagen 12. El paso de una posición moral dominante que genera consecuencias sociales negativas a una posición moral que busca corregirlas**



**Fuente:** Elaboración propia.



Siguiendo la propuesta de Thomas Pogge<sup>573</sup>, sobre las consecuencias de las concepciones morales dominantes, el autor plantea que las convicciones morales que tiene un individuo o dominan una sociedad, influyen en sus comportamientos y tienen diversos efectos sociales. A partir de esas convicciones morales, la sociedad y el individuo eligen cómo actuar en el mundo según sus preferencias, más allá de los efectos negativos que éstas generen, siendo ignoradas otras concepciones morales plausibles. Esto se debe a que normalmente creemos que dichas consecuencias no deben tomarse en cuenta dado que el mundo debe moldearse a nuestra moral. No obstante, Pogge muestra lo razonable que puede ser replantearnos nuestras convicciones morales dominantes, teniendo en cuenta sus consecuencias sociales negativas. Conforme a la lectura de la propuesta de Pogge, y pensando en los ejemplos anteriores de Alemania y Francia surgen las preguntas: ¿Qué sucede en casos donde una concepción moral socialmente dominante tiene consecuencias negativas? ¿Debemos aprender de las consecuencias de nuestra moral? En muchos casos de la vida diaria, es posible disminuir las consecuencias negativas de una moral socialmente dominante conforme modificaciones dominadas según el contexto, pero ¿Qué pasa con aquellas situaciones donde no es posible disminuir las consecuencias lamentables? En los siguientes párrafos se analizarán las cinco reacciones que propone Pogge para responder a circunstancias concretas de la vida real, específicamente a las consecuencias sociales negativas que ha generado la Crisis de los refugiados. Estas serían las cinco reacciones posibles para reemplazar la moral multiculturalista dominante hoy. Se verá que no todas estas reacciones ofrecen soluciones, sino nuevos problemas.

Según Thomas Pogge<sup>574</sup>, la *reacción estable* rechaza la preferencia de una versión reformada de la moral, aunque los efectos sociales sean negativos. Pues no debe haber ninguna razón para dudar de nuestras convicciones morales. Incluso, con base a esta reacción, no tenemos ninguna razón para dudar de nuestras convicciones morales así nuestro bienestar y calidad de vida se vean afectadas por ellas. Para Pogge esta reacción tiene similitud estructural con los enfoques deontológicos en la moral. La segunda reacción es la *elitista*<sup>575</sup>, la cual está relacionada con el enfoque moral consecuencialista. Esta propone dos niveles, por un lado, una moral básica verdadera que es conocida por una reducida elite y, por otro lado, una moral de uso que es popular. En relación con la

---

<sup>573</sup> Pogge, Thomas, *Moral, justicia y derechos humanos*, Traducción Johnny Antonio Dávila, Medellín (Colombia), Editorial Universidad Pontificia Bolivariana, 2017, págs. 22-37.

<sup>574</sup> *Ibidem*, pág. 33.

<sup>575</sup> *Ibidem*, pág. 34.

moral básica verdadera, esta valora la moral dominante conforme a sus consecuencias sociales y la necesidad de reformarla si es necesario. Con este modelo se puede concluir que la moral básica verdadera es inadecuada para el papel de moral de uso, dando razón para difundir una moral de uso diferente.

Ahora bien, la tercera reacción es la *graduada*<sup>576</sup>. Esta se diferencia entre una moral nuclear (abstracta) y sus diferentes especificaciones, las cuales según el caso están amoldadas a un contexto específico. Es decir, que esta reacción depende de la época y de cierta inclinación predominante entre los contemporáneos. En este caso, los Estados y las sociedades pueden permitirse: “No ayudar a los refugiados siempre que estos reciban una ayuda humanitaria suficiente de otros para evitar una crisis”. Esto significa que la posición moral correcta frente a ayudar o no a los inmigrantes estaría determinada por la inclinación moral predominante de los contemporáneos. Esta reacción se ajusta perfectamente con el problema de la acogida e integración de los solicitantes de protección internacional, dado que parte del supuesto de que la ética nuclear solo puede llevarse a cabo siempre que se cumplan dos condiciones en la sociedad de acogida: primero, que lo que cree el individuo que van a realizar los otros contemporáneos sea contrario a lo que el mismo individuo quiere. Por ejemplo, para que la ética nuclear: “puedo permitirme no ayudar a los refugiados” sea moralmente correcta desde una reacción gradual, se requeriría que los contemporáneos de esa época quieran efectivamente ayudarlos. Veremos más en detalle estas reacciones morales.

Para profundizar en las dos últimas reacciones, Pogge considera el utilitarismo como moral básica verdadera (en la reacción elitista) y en la moral nuclear abstracta (Reacción graduada). En este sentido, un utilitarista elitista tendría que buscar la mayor felicidad para el mayor número, aun sabiendo cual es la solución ante un problema de la vida pública, este no lo revelará si es que al hacerlo disminuye la proporción anterior; es decir, mayor beneficio para el mayor número. Ante una situación como la Crisis de los refugiados, si una elite utilitarista descubre que la solución más óptima para la mayoría de personas de la sociedad receptora es negar el problema y promover una reacción nacionalista contra los inmigrantes, esta elite selecta de personas haría todos los esfuerzos posibles por expulsar a los inmigrantes y detener el ingreso de nuevos inmigrantes; así esas acciones se dirijan en contra de los posibles usos utilitaristas de la población extranjera; por ejemplo, como fuerza laboral o como nuevos contribuyentes en el sistema

---

<sup>576</sup> *Ibidem*, pág. 34.

fiscal y de Seguridad Social. Es decir, un auténtico utilitarista de elite estaría dispuesto, incluso, a irse en contra del utilitarismo si eso maximiza la felicidad de la sociedad autóctona. Contrario a este tipo de utilitarismo de elite, se encontrarían los utilitaristas de la *reacción graduada*. Quienes intentarían adaptar las soluciones frente al problema de los refugiados negando o al menos dificultando el ingreso de los inmigrantes, pero permitiendo, gradualmente, posibles usos utilitaristas del extranjero como fuerza laboral. En otras palabras, el utilitarista gradual buscaría adaptar su moral predominante y la de la sociedad autóctona a un contexto de vida cambiante con soluciones intermedias; tales como: no permitir el ingreso masivo de inmigrantes, ni denegarlo, sino dificultar con procesos burocráticos el establecimiento de los extranjeros, por ejemplo, condicionando el permiso de residencia a la obtención de un contrato de trabajo.

Un cuarto tipo de reacción moral es la *perfeccionista*<sup>577</sup>, según la cual los juicios morales no requieren de revisión dado que se presume la correspondencia entre los valores morales de una época y las prácticas predominantes en la misma. En este sentido, se puede decir que esta reacción se relaciona con la tradición moral intuicionista. Por ejemplo, en la Constitución francesa de 1793, en su artículo 4, se otorgaba derechos de ciudadanía activa a los *pocos* extranjeros residentes en la Francia revolucionaria por el simple hecho de tener una propiedad, estar casado con una francesa, adoptar un niño o simplemente por estar domiciliado en Francia por un año. En la actualidad a los extranjeros residentes no se les otorga el derecho de sufragio pasivo ni activo en elecciones generales y, salvo algunas excepciones, tampoco en las locales, ni en Francia ni en ninguno de los Estados europeos. Desde la reacción perfeccionista, no podría calificarse como inmoral ninguno de los dos casos, dado que se ajustan a las condiciones y expectativas morales predominantes de cada época. Así, para los franceses revolucionarios era prioritario “reclutar ciudadanos” para la conformación de una sociedad libre con la cual construir las instituciones estatales modernas. Del mismo modo, que en la actualidad no se cuenta con medios suficientes para garantizar que las instituciones del Estado puedan ofrecer a los millones de extranjeros el disfrute efectivo de la ciudadanía con criterios tan laxos como los aplicados a finales del siglo XVIII en Francia. Lo que se condenaría ahora serían las restricciones y requisitos estrictos que se le imponen al extranjero para acceder a la ciudadanía, pero esa condena pierde validez en un contexto en el cual no se dispone de medios suficientes para que todo extranjero acceda

---

<sup>577</sup> *Ibidem*, pág. 36.

a derechos equiparables a los de los ciudadanos autóctonos. Luego, el juicio moral actual (negar derechos a los extranjeros equiparables a la ciudadanía) no requiere de ninguna revisión, dado que es perfectamente compatible con el juicio emitido por los franceses hace tres siglos, en la medida en que dichos medios estaban a disposición de toda persona y ahora no, entre otras cosas, porque las instituciones hoy saturadas, en aquel entonces se empezaban a construir.

La reacción *gradual* y la *perfeccionista*<sup>578</sup> intentan ajustar la posición moral predominante a diferentes contextos presumiendo de esta una coherencia infalible. La primera con adaptaciones paulatinas para intentar “mediar” con el contexto y así no cambiar la posición moral, y la segunda por asumir una correspondencia perfecta y por tanto indiscutible entre la posición moral y cada contexto en el que se aplica. El problema con estas dos reacciones queda en evidencia cuando nos encontramos con posiciones morales que no pueden ser coherentes en todos los contextos, es decir que pueden ser plausibles en un contexto, pero generar consecuencias nefastas en otro. Ante esa posibilidad se erige la quinta reacción: la *pragmática*.

Desde el pragmatismo, si una moral no funciona bien en nuestro contexto actual, debe ser rechazada, sin dejar de admitir que dicha posición moral tiene o tuvo validez en otro contexto y en otras condiciones de vida que, ahora, no existen. Según esta posición, no se debe buscar a toda costa la universalidad de nuestros principios morales, sino reconocer que estos son válidos solo dentro de límites estrechos que nos separan de formas de vida lejanas. De manera que, aunque reconozcamos que en otros contextos de vida totalmente diferentes podría ser razonable, por ejemplo, “expulsar a todos los extranjeros irregulares” debemos abstenernos, aquí y ahora, de emitir juicio alguno sobre la moralidad o inmoralidad de esa posición, por tratarse de contextos y formas de vida diferentes del nuestro. En lugar de eso, lo que debemos intentar es llegar a un acuerdo sobre una moral que para nosotros funcione. Siguiendo el ejemplo de la Constitución de 1793, no tiene ningún sentido pragmático justificar como moralmente correcto el otorgar derechos de ciudadanía a los extranjeros residentes, bajo la premisa: “si se hizo hace tres siglos, ¿Por qué retroceder ahora?”, dado que se trata de un contexto distinto que, simplemente, no existe y no es el nuestro. Desde la perspectiva pragmática de John Rawls<sup>579</sup>, el primer paso para alcanzar una moral satisfactoria es delimitar la frontera entre

---

<sup>578</sup> *Ibidem*, pág. 34.

<sup>579</sup> Rawls, John, “Kantian Constructivism and Moral Theory”, *Journal of Philosophy*, 77, 1980, págs. 515-572.

los Estados que hoy comparten la ideología liberal occidental y los valores democráticos, todo lo demás es innecesario y necio.

### **5.5. Particularidades de cada una de las cinco reacciones y su plausibilidad para modificar la moral multicultural predominante en la Crisis de los refugiados**

En esta epígrafe se verá por qué las cuatro primeras reacciones no plantean la superación de la moral dominante sino simples adecuaciones, mientras que la reacción pragmática, ante la Crisis de los refugiados, sí propende por la búsqueda de una nueva moral que hace frente a las consecuencias negativas que la moral dominante multicultural genera.

Para Thomas Pogge<sup>580</sup>, en todas las reacciones las consecuencias sociales importan, hasta la reacción *estable* tiene en cuenta de forma indirecta los efectos que genera, de ninguna manera pueden considerarse como moralmente irrelevantes. En la reacción estable suelen prohibirse algunas acciones porque estas generan algún tipo de daño, sin embargo, ese daño es irrelevante para la persona guiada por este tipo de reacción en términos cuantificables, lo que importa en la reacción estable es el contenido de la prohibición y la contención de un daño en general. No matar es igual, si se trata de una persona o diez, para una persona guiada por la reacción estable. Un ejemplo más cercano a nuestra temática sería el siguiente: las autoridades de un gobierno local en las costas mediterráneas italianas pudieran verse ante la decisión de infringir una norma o cumplir con ella asumiendo el deber de no colaborar con la inmigración ilegal que representa, hipotéticamente, una embarcación improvisada con cientos de extranjeros sin provisiones, a escasas horas de naufragar y morir de hipotermia. Lo que indicaría la reacción estable, en este caso, es cumplir con el mandato legal y prohibir el ingreso de los inmigrantes en la medida en que es un deber impuesto al mandatario local. Este último debe cumplir la norma, aunque esa decisión implique, seguramente, la muerte de cientos de personas. Es imposible, según Pogge, que en un contexto moderno la consecuencia de esta decisión no genere un retorno con importancia moral en la persona que toma la decisión; pues en la prohibición de colaborar con la inmigración ilegal no solo hay un compromiso con la sociedad receptora a la que se protege con límites costeros, sino que

---

<sup>580</sup> Pogge, Thomas, *Moral, justicia y derechos humanos*, Traducción Johnny Antonio Dávila, Medellín (Colombia), Editorial Universidad Pontificia Bolivariana, 2017, pág. 152.

habría una víctima indirecta que no puede ser justificada con la misma norma. En consecuencia, esta reacción no sería la más idónea para enfrentar las consecuencias negativas que genera la actual hegemonía moral multicultural en Europa, caso contrario sucedería en un contexto religioso premoderno, en el cual se podrían encuadrar las consecuencias nefastas de nuestra moral bajo formas de compensación como la “vida después de la muerte” para las víctimas de ese sufrimiento o la imposición de razones teológicas incomprensibles para el ser humano del tipo “Dios nos ama y por eso nos hace esto aunque no comprendamos sus razones”.

Para Pogge, la segunda tesis del imperativo categórico de Kant que indica que está prohibido usar a otro ser humano como un simple medio lleva implícito que cada ser humano tiene un valor absoluto que en ocasiones remite a su propia importancia moral. Es decir, que a veces cobra su propia importancia moral el que los seres humanos no sean usados como simples medios y eso sucede más allá de lo que dicte cualquier deontología. Un ejemplo puede ser: si una persona, con el deber moral de no matar se encuentra ante la decisión de matar a 5 personas inocentes para salvar 6 vidas inocentes, no puede simplemente cumplir con su deber de “no matar” e ignorar que la muerte de seis inocentes es un argumento suficiente para poner en cuestión su propia reacción estable y que dicho argumento cuestionador proviene de las consecuencias sociales de su decisión y no del contenido de su ética deontológica.

Por su parte, la reacción elitista también presenta dificultades que solo puede solucionar una perspectiva pragmática. Según la reacción elitista, las consecuencias sociales de una concepción moral solo son importantes si nos indican cual debería ser la moral considerada como verdadera en cuanto maximiza la felicidad del mayor número de personas, y no cual moral es realmente verdadera. De hecho, para un utilitarista elitista la única reacción moral posible es aquella que garantiza los efectos más positivos sobre la población, aunque no sea realmente verdadera. Este último “secreto” de la elite utilitarista tiende a ser ocultado a través de la manipulación, el adoctrinamiento y el cierre de toda posible discusión que ponga en duda que la moral de uso popular es, efectivamente, la moral verdadera. Más allá de la crítica que se pueda realizar al adoctrinamiento sistemático de la población para aceptar como verdadero lo que únicamente es útil, interesa cuestionar los casos en que, aun aceptando que esa manipulación es posible, la reacción elitista es insuficiente para proponerla como reemplazo de la actual posición moral dominante multicultural. Es decir, ante los cambios de una determinada moral de uso que hacía feliz a la población hacia una nueva moral de uso que maximiza esa

felicidad, suelen anteponerse cuestionamientos por parte de la población, pues no es para ella del todo comprensible que se fomenten cambios contradictorios entre la primera moral de uso y una nueva moral de uso. Por ejemplo, en el año 2015, en plena Crisis de los refugiados; la posición moral predominante del gobierno español (M1), era: aceptar las cuotas de acogida de refugiados que la UE le había asignado bajo los criterios de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y abrir expediente a toda persona que tenga temores fundados de ser perseguida por causas como raza, religión, opiniones políticas, nacionalidad o pertenencia a cierto grupo social con especial atención a la población siria. Sin embargo, esta posición cambió en el año 2019 ante, por un lado, el incumplimiento del gobierno español en las cuotas asignadas y, por otro lado, una crisis migratoria de personas provenientes de América Latina. Esta situación generó el establecimiento de una nueva moral (M2). Inexplicablemente, el gobierno de España optó por conceder residencia por Razones Humanitarias a todos los solicitantes de protección internacional provenientes de un único país: Venezuela y así “cumplir” con las cuotas de acogida. Además, en 2021, declaró país seguro a Siria y Yemen; incluso, empezó a exigir una visa de tránsito a las personas provenientes de estos países, aunque el conflicto se escalara o mantuviera en cada caso. Para la población resulta confuso e incomprensible el cambio en la posición moral de M1 a M2, teniendo en cuenta las graves consecuencias que ha dejado la guerra en Siria<sup>581</sup> y Yemen. Más aun, que las causales establecidas en el Estatuto de los Refugiados estén subordinadas a una nacionalidad específica producto de un “acuerdo político”<sup>582</sup> con Venezuela. Ni siquiera la estadística asociada a la inmigración latinoamericana solicitante de asilo en España, indica que es Venezuela la principal fuerza migratoria, pues es Colombia, por un lado; ni que los migrantes sirios o yemeníes que arriban a España alcanzan cifras de consideración como para no poder darles acogida. De tal modo que, aunque la población no este autorizada para saber nada, no se entiende el paso de M1 a M2. Según Pogge, un utilitarista nato “a apenas se dejaría perturbar por eso: mientras los seres humanos sean felices, no importa que ellos sean manipulados y que realmente no comprendan su medio social”<sup>583</sup>.

---

<sup>581</sup> Tan solo en Siria el conflicto se ha llevado 400.000 vidas hasta 2021 según el Observatorio Sirio de Derechos Humanos.

<sup>582</sup> En las entrevistas realizadas a altos funcionarios del Ministerio del Interior, respecto a las razones por las cuales se ha priorizado a las personas Venezuela por encima de aquellas provenientes de Siria o Yemen, todos los informantes coinciden en que la decisión atiende a “que se trató de una decisión netamente política”.

<sup>583</sup> Pogge, Thomas, *Moral, justicia y derechos humanos*, Traducción Johnny Antonio Dávila, Medellín (Colombia), Editorial Universidad Pontificia Bolivariana, 2017, pág. 44.

Ante el reto de anteponer una nueva moral dominante que releve la actual moral multicultural, no debemos dejar de lado la tradicional crítica al utilitarismo elitista, y es ¿Quién dice que esa moral impuesta, por la elite utilitarista, hace feliz al mayor número y no es, simplemente, una respuesta a los intereses particulares de los miembros de esta elite? Según los utilitaristas, si se tratara de una moral que ya no hace feliz a la mayoría de personas, solo sería necesario cambiar esa moral por otra que si lo haga (en el ejemplo anterior si un temor infundado hacia los inmigrantes provenientes de países de Medio Oriente y su asociación errónea con el terrorismo, es lo que motiva un cambio de M1 a M2, este cambio estaría justificado si realmente hace feliz a la mayoría de personas; sin embargo, queda la duda en el ejemplo concreto de España, si realmente, es esa la posición moral que haría feliz a la mayoría de españoles o solamente responde a los intereses particulares de una elite). En ese último escenario, un utilitarista se vería en la posición de tener que abandonar, incluso, el utilitarismo si eso maximiza la felicidad de las personas y al llegar a esa posición, estaría obligado a decidirse entre una decisión estable, gradual o pragmática. Como se pudo ver, la reacción *estable* también presenta dificultades, por lo que la reacción *pragmática* sería la única que puede ofrecer una respuesta plausible ante las consecuencias sociales que producen las posiciones morales.

Estos cambios de una posición moral a otra dejan en evidencia con mayor facilidad las inconsistencias de la reacción *graduada*, si esta fuera la candidata para reemplazar la moral actualmente dominante en las sociedades de acogida. Recordemos que esta reacción intenta mediar entre una posición moral dominante en los contemporáneos con las consecuencias sociales negativas que genera. Desde esta perspectiva se puede pasar de tener un juicio rígido contra la inmigración irregular a tener una posición moral en la cual habría que ayudar humanitariamente, al menos, a quienes ponen en riesgo su vida al intentar llegar a Europa.

El problema con esta reacción gradual es que, aunque se cambie de posición, permanece en el pensamiento de la persona que emite el juicio moral, la idea de que su actitud anterior hacia la inmigración era totalmente válida y que solamente la ha cambiado, de forma temporal y excepcional, debido a las consecuencias sociales desastrosas que provoca la crisis migratoria. De tal manera que, si actualmente, no murieran ahogadas personas intentando ingresar a Europa de forma ilegal, la primera posición moral, es decir, una actitud rígida y hostil contra la inmigración, sería perfectamente válida y aplicable para la reacción gradual. Ese “autoengaño” en muchas de las personas de la sociedad autóctona es alimentada por la fragmentación o segregación



cultural de la que hace gala el multiculturalismo, pues se apoya en supuestos sobre el refugiado, tratando de negociar con él el que su presencia no sea “tan traumática” para todos.

Pogge nos indica que este chantaje es subversivo, puesto que, siguiendo este ejemplo, solo por razones de conveniencia nos es viable la segunda posición moral, la humanitaria, si no fuera por esas razones, lo correcto sería sancionar o criminalizar la inmigración irregular. De hecho, en el pensamiento de las personas que emiten una reacción gradual de ese tipo permanece la convicción de que lo verdadero y correcto sería impedir, por todos los medios posibles, la inmigración ilegal como hipotéticamente sucede en otros lugares o sucedió en otras épocas en su mismo país, donde y cuando no tenían lugar consecuencias sociales nefastas como la muerte de personas ahogadas en el mediterráneo. Pogge resalta que, en esa comparación con otros lugares y otras épocas hipotéticas, en las que no suceden las consecuencias sociales desastrosas que se viven hoy, radica el núcleo del chantaje moral de la reacción *gradual*. Pues, nada justifica usar en nuestro contexto, en el que hay consecuencias negativas de la inmigración irregular, el argumento de que una moral represiva contra los inmigrantes sería la posición válida si en él no hubiere consecuencias sociales desastrosas. Si constatamos que ese no es nuestro contexto, no debería usarse como argumento para condicionar nuestra posición moral. Ciertamente, no tendrían que jugar ningún papel unas condiciones sociales que no existen y no son las nuestras. Por lo tanto, una reacción gradual en contra de la posición moral dominante hoy no significaría un cambio significativo sobre las consecuencias sociales negativas que esta última genera.

Ante esto se opone la reacción *pragmática*. Si solo atendemos las consecuencias sociales, el paso de una moral represiva de la inmigración irregular hacia una moral humanitaria, no estaría condicionado por contextos inexistentes. Mientras en la reacción gradual la posición moral sería: “se debe ofrecer ayuda a los inmigrantes irregulares que llegan por mar, solo porque están muriendo en el camino y si esto último no pasara, no sería necesaria una posición humanitaria”, en la posición pragmática la reacción sería otra, sin condicionantes: “se debe ofrecer ayuda a los inmigrantes irregulares para solucionar las consecuencias desastrosas que generan, como el hecho de que mueran en el camino, aquí y ahora”.

En la sección siguiente nos interesa explicar que las consecuencias desastrosas que genera la Crisis de los refugiados, “aquí y ahora”, tienen que ver más con una subestimación de la responsabilidad moral de los propios inmigrantes que con el hecho

mismo de que arriben irregularmente y que pongan en riesgo sus vidas. En las siguientes páginas se detallarán las consecuencias sociales negativas que surgen de una gestión de la inmigración que suele anteponer condicionantes morales, como el de la reacción gradual, elitista, perfeccionista y estable, a los hechos en lugar de pretender cambiarlos o cambiar nuestra moral dominante frente a ellos.

## **5.6. La Reacción Pragmática como reacción moral idónea frente a las consecuencias sociales negativas en la Crisis de los refugiados en la UE**

La posición moral dominante en Europa, ante la Crisis de los refugiados, se ha basado en equipararlos con la noción de víctimas o población en extremo vulnerable. Se ha llegado a afirmar, incluso, que los refugiados son personas desinteresadas, pacíficas y tranquilas; libres de males como la codicia, el resentimiento y la violencia. Para Slavoj Žižek<sup>584</sup>, esa moral dominante se enfoca en la idea de que “esas pobres personas son buenas *per se* y solo se deben escuchar sus historias”, y ese concepto universal de que todos somos humanos y buenos, basado en una tolerancia (negativa) impuesta, debe ser cambiado hacia una moral pragmática basada en el respeto y aceptación de las diferencias que marcan a todos, pues esa falsa empatía hacia los refugiados hace minimizar sus capacidades políticas de transformación del *statu quo*. Dicha posición, la victimización de los refugiados, refleja la autoflagelación que se siente culpable ante las atrocidades de la guerra y la creación de un orden mundial injusto; pero ignora, justamente, que el capitalismo produce sus víctimas sin importarle si estas se encuentran dentro o fuera de nuestra idea de civilización.

Llegando a este punto, el presente capítulo propone implementar un enfoque pragmático con el cual se reforme la posición moral dominante por una versión reformada que considere correcto un punto intermedio entre los deseos de los refugiados y la capacidad de acogida de los Estados receptores. Pues los refugiados son personas que no tienen los mismos valores morales de la sociedad de acogida, llegan con culturas diferentes e ideas incompatibles de lo que son, por ejemplo, los derechos humanos. Por ello es necesario establecer una coordinación basada en normas y deberes básicos que sean obligatorios para todos. Esto conlleva a reconocer a los inmigrantes como personas

---

<sup>584</sup> Žižek, Slavoj, *La nueva lucha de clases. Los refugiados y el terror*, Barcelona, Anagrama, 2016.

moralmente responsables, así como también a la sociedad receptora; de tal manera que se finalicen las consecuencias sociales negativas en los contextos de países de la UE con una moral “construida a medida” de esos mismos efectos negativos.

Lo que se propone es que, no sólo es importante ver la Crisis de los refugiados como una consecuencia social desastrosa, en términos globales como de hecho lo prioriza Pogge; si no también analizar las consecuencias igualmente desastrosas que trae la mala gestión de este problema en Europa, es decir, como lo propone el pragmatismo: aquí y ahora. Si una posición moral no ayuda a afrontar las consecuencias sociales negativas de un hecho, lo que se debe hacer es cambiar esa moral por una que este a la altura de las circunstancias específicas del contexto. Es decir, lo que se debería cambiar son los criterios con los que calificamos como bueno e inocente todo lo que provenga de afuera, y malo y demoniaco todo lo que producimos adentro.

Coincidiendo con Habermas, surge la pregunta normativa ¿Cuáles son las posibles condiciones morales que un Estado democrático debe imponer para la integración de los nuevos vecinos? ¿Solo son los refugiados quienes deben cumplir con unos deberes morales o también la sociedad autóctona? Cabe resaltar que, según Žižek<sup>585</sup>, existe un problema y es que los refugiados, en algunos casos, ven a Europa como culpable de su situación. En contraste, las sociedades de algunos países de la UE endurecen sus argumentos y especulaciones con críticas al fundamentalismo religioso, es decir, vinculan el terrorismo con los inmigrantes y la diversidad cultural. Ante esto, se debe reconocer que existe una incompatibilidad entre los recién llegados y las sociedades europeas receptoras, es decir, aceptarlo con realismo y honestidad. En muchos casos, no hay una aceptación de ellos hacia los valores liberales y los nuestros principios morales de las sociedades de acogida. Aunque son víctimas por situaciones de guerra o de crisis, eso no los hace que actúen de forma incorrecta. El hecho de ser víctimas, no los hace automáticamente buenas personas sin intenciones e intereses particulares. La mayoría busca superar cualquier obstáculo que le impida lograr su objetivo: “llegar a la tierra deseada y alcanzar unas condiciones básicas”.

Ante la contraposición de ambos sujetos: refugiados y sociedad receptora, surge la necesidad de establecer unas obligaciones morales a ambos que sirvan de puente de comunicación moral. Unos deberes morales que deben cumplir los ciudadanos de la sociedad de acogida y unas obligaciones morales que deben cumplir los refugiados en el

---

<sup>585</sup> *Ibidem*, pág. 56.

nuevo contexto que los recibe. Ambos partiendo de la posición moral: *mi deber es con el otro*. Solo una ruidosa dialéctica del diálogo intercultural puede hacer frente a la dialéctica silenciosa del odio que pervive bajo la fachada de la “convivencia multicultural”.

Cabe resaltar que, aunque los refugiados son víctimas de situaciones graves en sus países de origen por lo que huyen, eso no impide que algunos actúen de forma incorrecta en las sociedades receptoras (según los principios morales incuestionables). “*Ser víctima no te hace buena persona*”<sup>586</sup>. En este sentido, es necesario brindarles condiciones básicas para su proceso de acogida e integración, pero no bajo ideas de compasión por su sufrimiento, aislados a partir de un enfoque multiculturalista; sino porque es un deber ético de los Estados, fundamentándose en hacer lo que es necesario y pragmático. Así mismo, asignarles unas obligaciones morales a la sociedad para no recaer en prejuicios y especulaciones xenófobas que incrementen situaciones de frustración.

En este acápite, se analizan los riesgos de no asignarles obligaciones morales a los recién llegados excusándose en su condición de refugiados y víctimas. Incluso, aun cuando sepamos que su plan es no quedarse de forma definitiva en el país de acogida. Los inmigrantes, sean refugiados o económicos, de países pobres son sujetos que llegan con unas pretensiones, con unos intereses particulares basados en elecciones racionales. Aunque son víctimas, no se quedan en espera de misericordia, quieren ejercer la ciudadanía. En el caso de que su objetivo sea permanecer un tiempo y regresar a su lugar de origen, la asignación de unas obligaciones morales representa para el Estado y la sociedad de acogida una retribución por el hecho de haberlos acogido y haberles brindado unas mínimas garantías. Por ejemplo, a nivel tributario.

Un caso que ejemplifica las consecuencias de no reconocer al refugiado como un actor moralmente responsable tiene que ver con España. Los millones de personas que han llegado al territorio y han mantenido los lazos con su sociedad de origen, no solo buscan compartir su experiencia migratoria, sino enviar remesas monetarias que no son nada despreciables en cifras globales. En el año 2019, según Joan Lacomba<sup>587</sup>, se registró que las remesas monetarias de los inmigrantes han adquirido un importante volumen. Los datos del Banco de España indican que más de 7.733 millones de euros han sido enviados por estos refugiados de la pobreza a países de origen como Colombia, Ecuador, Bolivia

---

<sup>586</sup> Žižek, Slavoj, *La nueva lucha de clases. Los refugiados y el terror*, Barcelona, Anagrama, 2016, pág. 96.

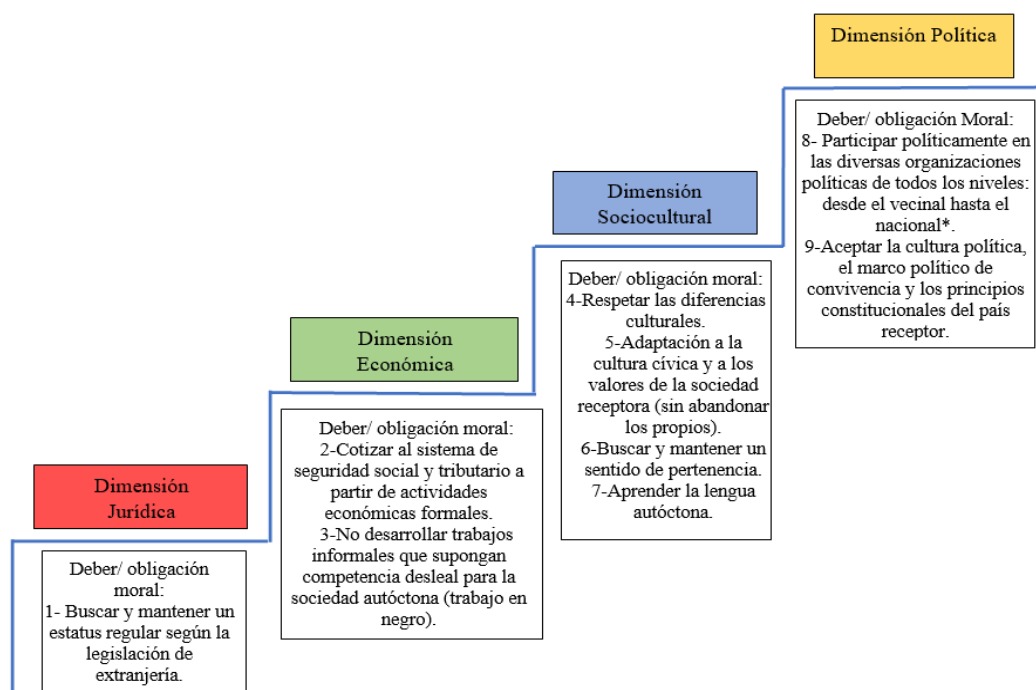
<sup>587</sup> Lacomba, Joan; Benlloch, Cristina; Cloquell, Alexis; Veira, Alberto, *La aportación de la inmigración a la sociedad español*, Madrid, Observatorio Permanente de la Inmigración, 2019.

y Marruecos. Incluso, pese a la crisis económica, mantuvieron y aumentaron sus envíos en 2019 y 2020. Claramente, la salida de dinero de España, traducida como remesas monetarias al país de origen, pone en evidencia que el criterio moral con el que se está valorando al inmigrante es erróneo o al menos inconveniente: primero, porque independientemente del estatus migratorio que tengan los inmigrantes (solicitantes de asilo, irregulares, regulares u otros) éstos acceden al mercado laboral, sea de manera formal o informal, incluso, en condiciones precarias o de explotación. Segundo, se fomenta una competencia desleal con la sociedad receptora dado que trabajan, de manera formal o informal, pero no tributan, no cotizan a la Seguridad Social e generan la fuga de divisas.

Con lo anterior, se pretende mostrar que los inmigrantes, solicitantes de protección internacional o con otro estatus migratorio, acceden al mercado laboral y a la estructura productiva en los países receptores. Por lo que no brindarles unas condiciones mínimas, por ejemplo, figuras de residencia transitoria y de tolerancia para su regulación, configura un problema para el Estado y para ellos mismos al no contar con unas garantías básicas para cumplir con unas obligaciones morales en la sociedad que los acoge. Es por lo que el principal reto para la sociedad de acogida europea es superar la posición moral dominante que victimiza o criminaliza a esta población. Esto supone reconocer a los refugiados como personas completamente racionales, responsables moralmente, que estarían dispuestos a asumir obligaciones si se les ofrece la oportunidad y condiciones básicas.

En este sentido, se puede concluir que, así como se le critica a los refugiados su búsqueda por llegar a países como Alemania o Noruega (por sus amplias prestaciones sociales y mejores condiciones de vida); así mismo se le debe cuestionar a los gobiernos el haber posicionado una moral dominante en la cual los refugiados son percibidos solo víctimas desinteresadas.

### Imagen 13. Obligaciones morales de un refugiado por cada dimensión de la integración en la sociedad receptora



\*Aquí la abstención es entendida, también, como una forma de participación política cuando se realiza de forma intencionada.

**Fuente:** Elaboración propia.

La anterior propuesta, en la imagen 2, sobre la asignación de nueve obligaciones morales a los refugiados, se fundamenta en las cuatro principales dimensiones que compone el proceso de integración multidimensional de estas personas en la sociedad receptora<sup>588</sup>. Cabe resaltar que estas obligaciones morales no deben ser más exigentes que los de la sociedad autóctona. Son deberes que se plantean desde la posición moral de la sociedad de acogida para generar condiciones de igualdad, aportación a las estructuras del Estado receptor y un compromiso común para la solución de problemas comunes. Asignar estos deberes, por un lado, permite superar el “síndrome del misionero” que padece la izquierda europea o la tendencia progresista, y no tratar ni considerar al inmigrante como un sujeto débil, sin influencia en la transformación de la sociedad receptora; sino como alguien que ya hace parte de las estructuras de los Estados receptores europeos y tiene mucho que aportar a su transformación. Por otro lado, un enfoque de deberes les resta argumentos xenófobos a los partidos de extrema derecha que también se

<sup>588</sup> El proceso de integración multidimensional es la propuesta de esta tesis doctoral.

ubican en una posición de superioridad moral, no para victimizar sino para criminalizar al refugiado. Conforme al cumplimiento de estos deberes morales, los refugiados se posicionan, sustancialmente y no bajo un discurso liberal de igualdad formal, en igualdad moral frente a los ciudadanos autóctonos; lo que permite minar con efectividad la actitud de supremacía moral que comparten tanto la extrema derecha, como los progresistas: unos por xenófobos y otros por paternalistas.

En síntesis, la propuesta de la figura anterior es una reacción, una respuesta puramente pragmática que muestra que no hay una dualidad entre lo bueno y lo malo cuando ponemos al refugiado frente al ciudadano promedio europeo. Ahora bien, debemos mencionar los deberes morales que tiene la sociedad de acogida con los refugiados. Estos deberes se encuentran estipulados en un marco jurídico del sistema internacional de protección de los refugiados conforme a instrumentos internacionales como convenciones, protocolos, estatutos, declaraciones; por lo que cada Estado aprueba leyes nacionales basadas en dicha normatividad internacional.

En este sentido, mencionaremos algunos de los deberes morales de la sociedad receptora:

**Tabla XIV. Obligaciones morales de la sociedad receptora frente a los refugiados**

<b>Obligaciones morales de la sociedad receptora frente a los refugiados</b>	<b>Marco legal internacional que sustenta estas obligaciones morales</b>
<p>1-Igualdad de trato y no discriminación por motivos de: raza, color, sexo, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, situación económica, nacimiento, bienes, estado civil, orientación sexual, identidad o expresión de género, grupo étnico, discapacidad, nacionalidad o apatridia, migración o residencia, edad, razones para cruzar fronteras internacionales o circunstancias del viaje o descubrimiento, o cualquier otro factor.</p> <p>2-Lucha en contra de todas las formas de incitación al odio, la violencia, la criminalización, la discriminación, el racismo, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia contra los migrantes, independientemente de su situación migratoria.</p> <p>3- Respeto por la dignidad humana, incluida su dignidad física y su integridad sexual, psíquica y moral, cualquiera que sea su situación migratoria o lugar de origen.</p> <p>4- Participar en actividades educativas y de sensibilización, destinadas a promover la interculturalidad en las sociedades y combatir la discriminación y la xenofobia.</p> <p>5- No coaccionar al refugiado de su la libertad de tener, adoptar o no tener una religión o creencia de su preferencia.</p> <p>6- No restringir la libertad de expresión del refugiado.</p> <p>7- Promover la integración de los inmigrantes en sus comunidades para asegurar el goce efectivo de sus derechos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con la población nacional del país.</p>	<p>-La Declaración Universal de Derechos Humanos</p> <p>- La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial;</p> <p>- La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer;</p> <p>- La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967.</p> <p>-La Declaración de 1985 sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en que viven;</p> <p>-La Declaración de Cartagena de 1984 sobre Refugiados.</p> <p>-La Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes.</p> <p>-El Pacto Mundial sobre los Refugiados.</p> <p>-El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.</p>

**Fuente:** Elaboración propia.

Como se analiza, prevalecen deberes de libertad negativos, es decir, de no interferencia en las libertades de los refugiados. La mayoría de estos deberes trasladan la responsabilidad del Estado al ciudadano promedio de la sociedad de acogida; es decir, que se libra al Estado de la responsabilidad de que estos deberes se cumplan. Al ser deberes negativos se excluyen por completo los deberes activos que tiene el Estado en el proceso de acogida e integración de los inmigrantes. También se analiza la ambigüedad de estos deberes, pues deben pensarse en unos derechos que estén vinculados a los derechos de los refugiados. Al tratarse de un marco internacional debe implementarse en cada legislación nacional; y es en esa reglamentación nacional donde los derechos de los refugiados deberían estar asociados con unos deberes; y a su vez, esos deberes del refugiado deben contar con ciertas garantías estatales para su cumplimiento.



Los refugiados son personas que proceden de culturas y sociedades diferentes, a veces, incompatibles a los valores de las sociedades receptoras. Por ello se deben establecer unos deberes morales de obligatorio cumplimiento, para impedir consecuencias morales como: “*Ni ellos nos soportan, ni nosotros los soportamos*”<sup>589</sup>, lo cual es ineludible. Cuando se acepta que todos estamos en un mismo contexto, con las mismas dificultades, entendemos que la solidaridad y la lucha común por unos objetivos son necesarios para el cambio. No nos referimos a una lucha bélica, sino a una lucha conjunta basada en el cumplimiento de deberes y obligaciones morales que contribuyan al Estado de Bienestar del país receptor y al desarrollo de una competencia leal a nivel social, político y económico.

¿No somos todos parte de una misma comunidad que buscamos la solución de problemas comunes: *desigualdad, explotación, pobreza*? Lo que se propone en este capítulo es la necesidad de suspender la neutralidad de la Ley, de acabar con la omisión de algunas instituciones en relación con la asignación de deberes y obligaciones hacia los refugiados; de quitarle la categoría de “víctimas sin intenciones”. De reconocer a los solicitantes de asilo como personas con intereses particulares y moralmente responsables, independientemente de sus creencias culturales. En síntesis, la acogida e integración de los refugiados no solo exige a los Estados el cumplimiento de sus derechos fundamentales, sino la asignación de unos deberes morales basadas en su contribución a las instituciones de dicho Estado. En pocas palabras, la solución pragmática supera esas dificultades y le permite a Europa resolver el problema de los refugiados exponiendo públicamente sus intereses, asignando deberes a estos sujetos.

### **5.7. Una nueva posición moral pragmática: Los deberes del refugiado deben contar con ciertas garantías estatales para su cumplimiento**

Teniendo en cuenta las consecuencias sociales negativas que ha generado la posición moral dominante de las sociedades europeas frente a los refugiados; se propone una serie de obligaciones morales tanto para ellos como para las sociedades receptoras desde un enfoque pragmático. La presente propuesta plantea una reciprocidad entre los

---

<sup>589</sup> Žižek, Slavoj, *La nueva lucha de clases. Los refugiados y el terror*, Barcelona, Anagrama, 2016, pág. 114.

derechos básicos que deben proporcionar los Estados receptores a los refugiados, como los deberes morales que deben cumplir los refugiados. Cabe resaltar que, aunque exista una reciprocidad entre deberes y derechos, lo cierto es que el primer paso es el cumplimiento de unos derechos fundamentales hacia los refugiados por parte del Estado receptor; teniendo en cuenta que se necesitan ciertas garantías que le permiten a estas personas desarrollarse de forma íntegra en la sociedad de acogida. Según Thomas Pogge<sup>590</sup>, todos los sujetos tienen la facultad de hacer, de forma legítima, todo lo necesario para lograr su plena realización, y dicha facultad es lo que se denomina derecho. Según Naciones Unidas, el Estado es el principal sujeto obligado a respetar y garantizar los Derechos Humanos. En este sentido, aunque es una obligación del Estado receptor brindar unas garantías (derechos humanos); lo cierto es que, a partir de tener la facultad y desarrollo, los refugiados (sujetos de derechos) adquieren inmediatamente una serie de obligaciones morales que responden a esas facultades que se les brinda. En este sentido, se proponen las obligaciones (cumplimiento de derechos fundamentales) de los Estados con los refugiados y unos deberes (obligaciones morales) de los refugiados con el Estado y la sociedad receptora.

**Tabla XV. Elementos para una nueva posición moral dominante pragmática ante la Crisis de los refugiados**

	Dimensiones			
	Jurídica	Económica	Sociocultural	Política
Criterios de cada dimensión y sus autores.	-Estatus jurídico regular respecto a la legislación de extranjería del país de llegada.  Encarna Herrera Vicente Blanco Carlos Giménez Javier De lucas María Añon	-Inserción a la estructura productiva. -Inserción al mercado laboral. -Cobertura de las necesidades básicas. -Contribución al sistema de Seguridad Social y Tributario.  Javier De lucas; María Añon; Carlota Solé Cristina Blanco Encarna Herrera Vicente Blanco Carlos Giménez	-Aceptación y respeto por las creencias, valores y modos de vida de la sociedad de acogida. -Participación de las actividades sociales de la sociedad receptora. -Sentido de pertenencia a un colectivo y sentimiento de pertenencia en la sociedad de acogida. - Intercambios culturales entre los diferentes grupos en los diversos contextos.	-Voluntad por entrar en la cultura política de la sociedad receptora. -Aceptación del marco político de convivencia definido por los principios constitucionales y los derechos humanos del Estado receptor. -Participación política en las diversas organizaciones políticas de todos los niveles: desde el vecinal hasta el nacional.  Habermas, Javier De lucas, María Añon, Carlota Solé, Cristina Blanco.

<sup>590</sup> Pogge, Thomas, *Moral, justicia y derechos humanos*, Traducción Johnny Antonio Dávila, Medellín (Colombia), Editorial Universidad Pontificia Bolivariana, 2017, pág. 152.

			<p>-Inserción al sistema educativo de la sociedad receptora.  -Aprendizaje del idioma de la sociedad receptora.  -Aceptación y adopción de la cultura cívica de la sociedad receptora.  -Cumplimiento de los deberes morales en la sociedad receptora.  -Mantenimiento de las formas de vida culturales originarias</p> <p>Habermas  Javier De lucas  María Añón  Carlota Solé  Cristina Blanco  Encarna Herrera  Vicente Blanco  Carlos Giménez</p>	
<p>Deberes morales <i>que debe cumplir el inmigrante</i> solicitante de protección internacional y en situación de documentación irregular.</p>	<p>1- Buscar y mantener un estatus regular según la legislación de extranjería.</p>	<p>2-Cotizar al sistema de Seguridad Social y tributario a partir de actividades económicas formales.  3-No desarrollar trabajos informales que supongan una competencia desleal para la sociedad autóctona (trabajo en “negro”).</p>	<p>4-Respetar las diferencias culturales.  5-Adaptarse a la cultura cívica y a los valores de la sociedad receptora (sin abandonar los propios).  6-Buscar y mantener un sentido de pertenencia a la sociedad de acogida.  7-Aprender la lengua autóctona.</p>	<p>8- Participar políticamente en las diversas organizaciones políticas de todos los niveles: desde el vecinal hasta el nacional.  9-Aceptar la cultura política, el marco político de convivencia y los principios constitucionales del país receptor.</p>
<p>Derechos <i>que deben ser reconocidos</i> por el Estado receptor para que los inmigrantes cumplan con los <i>deberes</i> anteriores.</p>	<p>1-Crear y ampliar en la Ley de extranjería figuras de residencia transitoria y de tolerancia para la regulación de documentos a los solicitantes de asilo y a la inmigración que actualmente no tiene documentación regular. (Ejemplo: figura jurídica <i>Duldung</i> en Alemania)</p>	<p>2-Asignar el número de Seguridad Social a todos los inmigrantes sin documentación regular y en proceso de solicitud de protección internacional, independientemente de tener una autorización de trabajo, la cual no puede ser un condicionante para el derecho fundamental al trabajo.  3-Ser parte de un proceso de cualificación laboral y canalización ordenada de los flujos migratorios con base en la demanda laboral del país de acogida.</p>	<p>4-Recibir formación gratuita en la lengua del país receptor y formación en competencias ciudadanas o cívicas, no exclusivamente como requisito para acceder a la nacionalidad, sino para residir en el país de acogida desde el momento de la llegada.  5- Ser parte de espacios <i>interculturales</i> de intercambio de saberes,</p>	<p>6- Derechos de participación política plena al extranjero comunitario y de terceros países sin distinciones, incluido el derecho al voto activo y pasivo de forma gradual (Local-Regional - Nacional) con base en periodos de residencia estable del inmigrante. Sin requisito de permanencia para el caso del primer nivel (Local), ni disociaciones entre el derecho al voto pasivo y activo.</p>

			tradiciones, lenguas y otros valores de las culturas en los municipios en los que residen los inmigrantes.	
--	--	--	--	--

**Fuente:** Elaboración propia.

En el anterior cuadro se proponen, primero, unos criterios de cumplimiento por cada dimensión que compone el proceso de integración de los inmigrantes solicitantes de protección internacional (integración multidimensional). Estos criterios se plantean conforme a la sistematización de las propuestas que hacen algunos autores sobre lo que cada dimensión debe contemplar en el proceso de integración. Segundo, se plantean las obligaciones morales que deben cumplir los inmigrantes solicitantes de protección internacional o en situación irregular en la sociedad receptora, con base a los criterios de cada una de las dimensiones de dicho proceso. Finalmente, se plantean los derechos que deben ser reconocidos por el Estado receptor para los inmigrantes, con el objetivo de que el refugiado pueda contar con ciertas garantías estatales para el cumplimiento de sus deberes morales. Los derechos que el Estado receptor reconozca a los inmigrantes son también sus deberes de forma implícita. Esta propuesta parte del supuesto de que el ejercicio de los derechos de un sujeto corresponde con el cumplimiento de deberes del otro sujeto. Es decir, que la obtención de derechos contiene unos deberes correspondientes porque el deber mismo es garantía para el ejercicio de los derechos.

Para Dudley Knowles<sup>591</sup>, la correlación entre deberes morales y derechos se debe a que los que reclaman para sí el *status* moral de sujetos de derechos también poseen el *status* de poseedores de responsabilidades. En este sentido, la fuerza ordenadora del derecho se manifiesta, de manera especial, en la correlación entre el derecho y el deber. Al derecho del facultado corresponde el deber del obligado y viceversa. En la relación jurídica eficaz, el ejercicio del derecho de uno corresponde el cumplimiento del deber de otro. Pero existe, además, una congruencia profunda entre derecho y deber en la persona misma que tiene el derecho. Por ejemplo, al derecho al trabajo corresponde con la obligación moral de contribuir al sistema tributario y al sistema de Seguridad Social. En este sentido, si tiene el deber de contribuir al sistema fiscal y de Seguridad Social, el Estado debe brindar unos medios para que se cumpla, es decir, una regularización (mediante figuras de residencia transitoria y de tolerancia para la regulación de

<sup>591</sup> Dudley Knowles, *Introducción a la filosofía política*. México, Océano, 2009, pág. 130.

documentos) y una asignación del número de Seguridad Social. Si no se acepta este tipo de reciprocidad en el mismo sujeto, se cae en trivialidades, incongruencias y engaños<sup>592</sup>.

En síntesis, la propuesta de este capítulo es un nuevo enfoque moral en el que el Estado receptor garantiza los derechos fundamentales a los refugiados para que estos adquieran obligaciones morales en la sociedad receptora. Los deberes del refugiado deben contar con ciertas garantías estatales para su cumplimiento. A partir de esta correlación, lo que se desea alcanzar es la construcción de vínculos entre ellos y las sociedades receptoras, con el objetivo de crear una lucha solidaria, unidos por *el deber con el otro*. No se trata solo de respetar a los otros, sino ofrecer un objetivo común y asumir obligaciones, pues ambos, sociedad receptora y refugiados, están “condenados” a convivir y cooperar para buscar mejores condiciones de vida.

Aunque Žižek brinda argumentos sólidos para sustentar la presente investigación, y resulta interesante profundizar sobre la recuperación de la lucha de clases a partir de la solidaridad global con los expulsados y oprimidos; lo cierto, es que no se desea ampliar este postulado, sino encaminar la presente propuesta hacia el establecimiento de unos deberes y obligaciones (basados en criterios de las principales dimensiones de la integración) que se le asignen a los refugiados en el momento de llegar a las sociedades receptoras. Esto tiene como objetivo convertirlos en sujetos interesados y activos en la contribución al ámbito social, económico y político de la sociedad y de las principales instituciones del Estado receptor.

Como se ha mencionado anteriormente, esa moral social dominante basada en una perspectiva multiculturalista, que ubica al refugiado como una víctima, como un otro no real, en un punto inerte sin posibilidad de salir de su “espacio” alejado de toda posibilidad de ingresar a las estructuras de la ciudadanía receptora, ha generado, por un lado, discursos y prácticas xenófobas tanto de progresistas<sup>593</sup> como de la ultraderecha; por otro lado, el rechazo y marginalidad hacia los refugiados en todos los ámbitos; y, finalmente, competencia desleal hacia la sociedad autóctona con prácticas económicas informales que redundan en la fuga de divisas y la no cotización al sistema de Seguridad Social y tributario.

---

<sup>592</sup> Ruiz, Virgilio, “Derechos humanos y deberes”, *Revista En-claves del pensamiento*, número 5, (10), 2010, págs. 89-103.

<sup>593</sup> La xenofobia se evidencia por acción y por omisión. En el caso de los progresistas, al imponer el lenguaje multicultural como una igualdad a partir de la diferencia están negando las particularidades de cada cultura, suponiendo que el encuentro y diálogo intercultural es innecesario. Puesto que están ubicados en la posición moral de la sociedad de acogida como una posición dominante.

En síntesis, la Crisis de los refugiados no debe ser vista como un fenómeno negativo que genera desestabilidad en los sistemas de gestión de los Estados Europeos, sino como una oportunidad para que Europa se redefina a sí misma, dando relevancia al Estado de Bienestar que ha marcado su historia como comunidad política. No es posible continuar con un Estado de Bienestar sin la asignación de deberes a todos quienes de él se benefician, incluidos, los refugiados.

## **CAPÍTULO VI**

### **ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS DATOS QUE SUSTENTAN LA PROPUESTA DEL MODELO DE INTEGRACIÓN MULTIDIMENSIONAL**

En este capítulo se describen los principales hallazgos del estudio; como también, se analizan e interpretan los resultados obtenidos para responder a la pregunta de investigación y comprobar la hipótesis. Uno de los objetivos de la tesis es proponer lineamientos para una efectiva integración multidimensional de los solicitantes de protección internacional en la UE, por lo que los siguientes análisis sustentan y son una base argumentativa para darle validez a la propuesta de un modelo de integración multidimensional como reacción pragmática ante la crisis migratoria de los refugiados. Este modelo de integración se enfoca en la asignación de deberes y derechos a los inmigrantes en cuatro dimensiones interdependientes, transversales e indivisibles de integración jurídica, económica, sociocultural y política.

Los datos recopilados, conforme a métodos y técnicas de investigación, se obtuvieron, por un lado, de fuentes primarias como: entrevistas, grupos focales y encuestas a los principales actores de nuestro estudio (inmigrantes solicitantes de protección internacional, autoridades gubernamentales, líderes de los colectivos de inmigrantes, trabajadores de ONGs). Así como también de la revisión documental de la jurisprudencia del marco normativo de la protección internacional, artículos de prensa, reportajes, informes de investigación, documentos gubernamentales, datos cuantitativos de institutos de estadística, artículos de revistas académicas con descubrimientos relacionados con el tema de estudio. Por otro lado, se obtuvieron de fuentes secundarias como: artículos de revistas basados en comentarios y análisis investigativos, artículos de opinión, informes de ONGs sobre la situación de la inmigración en la UE, libros de texto y artículos de revisión, libros académicos sobre interpretación y análisis de datos, análisis políticos, tesis doctorales relacionadas con la inmigración en Europa y sobre protección internacional, entre otros.

Los datos y hallazgos primarios obtenidos de las diferentes técnicas de investigación: 1.458 encuestados, 31 entrevistas semiestructuradas y 13 grupos focales<sup>594</sup>,

---

<sup>594</sup> La contextualización y el detalle de cada uno de los pasos metodológicos, según la técnica utilizada para la recolección de datos empíricos primarios y secundarios, se encuentra en el Capítulo I de esta tesis. En

fueron, determinantes para la elaboración de estos análisis<sup>595</sup> y la interpretación de otra realidad social compleja que no muestran las fuentes bibliográficas. Por lo anterior, la información primaria obtenida del trabajo de campo da valor a los resultados de esta tesis doctoral, teniendo en cuenta que dichos datos pueden ser utilizados para elaborar conclusiones y aportes que se apliquen a toda la población, al fenómeno de estudio y al campo de conocimiento.

En otras palabras, la información brindada por el *target* del estudio arroja datos inéditos, originales y realistas sobre el contexto, experiencia y vida de la inmigración solicitante de protección internacional y su proceso de integración en España. Los resultados de la investigación pretenden, por un lado, que la comunidad académica y social comprenda el complejo mundo en el que viven las personas inmigrantes solicitantes de asilo; y, por otro lado, dar argumentos sólidos para demostrar que la propuesta de integración multidimensional es una respuesta efectiva, desde la gestión pública, para abordar las complejidades y dimensiones del fenómeno migratorio.

En el caso concreto de la encuesta a 1.458 solicitantes de asilo, como técnica de investigación a destacar en esta tesis doctoral, permitió acceder a información específica primaria (inédita) de este grupo poblacional. Como se verá en los siguientes análisis, mediante este instrumento, se pudo conocer, de forma específica, cuál es la realidad de las personas solicitantes de protección en España (situación socioeconómica, laboral, perfil, estudios, situaciones de vulnerabilidad, diversidad funcional, experiencia laboral, acceso a ayudas sociales, motivaciones de llegar a España, proyección familiar, entre otros) y analizar holísticamente el fenómeno de estudio.

La categorización de la información cualitativa y de los datos estadísticos obtenidos de las diferentes técnicas de investigación, fueron determinantes para elaborar las doce unidades de análisis que contiene el presente capítulo. Se clasificaron los resultados y análisis en doce grandes unidades analíticas. Lo anterior, se hizo teniendo en cuenta la importancia, características y correspondencia de los análisis y resultados con los temas

---

este se detallan las fases de investigación y como se lograron entrevistar a 31 personas, realizar los grupos focales y lograr un sondeo de 1.458 solicitantes de asilo.

<sup>595</sup> Recordemos que estas técnicas se aplicaron para obtener datos primarios e inéditos sobre las características sociodemográficas, por un lado, de los solicitantes de asilo; y, por otro lado, conocer la experiencia y conocimientos de los funcionarios y expertos en materia de asilo, acogida e integración del tercer sector (ONGs), funcionarios públicos (Policía, administrativos, Políticos, académicos). Estas técnicas de investigación, como se ha explicado, se aplican en el marco de la presente tesis doctoral y en la gestión operativa del proyecto: Integración, Derechos Humanos y Ciudadanía Global, teniendo en cuenta el vínculo de ambos estudios y su relación temática. El contraste de los hallazgos arrojó resultados, análisis e interpretaciones que permiten comprobar la hipótesis, responder a la pregunta de investigación y dar aportes que se apliquen a toda la población, al fenómeno de estudio y al campo de conocimiento.



de cada unidad. Las unidades de análisis permitieron llegar a conclusiones y recomendaciones que permiten dar respuesta a los dos principales aspectos de la pregunta de investigación, las cuales se denominan Sub-preguntas:

- 1- ¿Cuáles son las dimensiones y criterios (éticos y jurídicos) que debe tener el proceso de integración de los solicitantes de protección internacional?
- 2- ¿Qué enfoque ético debe guiar las políticas de integración de los solicitantes de protección internacional?

En este sentido, se propone:

- 1- La aplicación de una reacción moral pragmática ante la crisis migratoria de los refugiados

Conforme a un modelo de integración multidimensional, a partir de:

- 2- La asignación de deberes y derechos a los inmigrantes en cuatro dimensiones interdependientes, transversales e indivisibles de integración jurídica, económica, sociocultural y política.

En este capítulo se citan las entrevistas realizadas a los diferentes informantes descritos en la metodología del Capítulo I. En cumplimiento con la Ley de Protección de Datos, secreto estadístico, algunos nombres han sido cambiados, otros figurarán como informante anónimo y otros serán mencionados con su nombre bajo la previa autorización y firma del consentimiento informado.

## **6.1. Revictimización del solicitante de protección internacional**

El orden constitucional de los Estados de la UE estipula el derecho de asilo como un derecho fundamental de las personas que encajen en las causales de persecución establecidas en la Convención de Ginebra de 1951, sobre el Estatuto de los Refugiados<sup>596</sup>. Garantizar este derecho es una obligación internacional para los Estados parte de la UE, teniendo en cuenta que la comunidad política europea introdujo en su *corpus jurídico* el derecho a la protección internacional y amplió este concepto mediante la creación de una nueva categoría de protección conocida como protección subsidiaria.

---

<sup>596</sup> Específicamente, que cumplan con la definición del término de Refugiado según el Capítulo I: disposiciones generales, artículo 1 de la Convención de Ginebra de 1951, sobre el Estatuto de los Refugiados.

Los principales documentos constitutivos de la UE (el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea) hacen referencia a la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951 y a su Protocolo de 31 de enero de 1967; por lo que la política común de asilo de la UE busca ajustarse a estos instrumentos jurídicos internacionales para ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y garantía del respeto del principio de no devolución.

La condición jurídica del solicitante de protección internacional le otorga una serie de derechos concedidos por el Estado que confiere la protección; además de unas obligaciones generales según el país en el que se encuentre. Los Estados contratantes de la Convención tienen la obligación de acatar las disposiciones que dicho instrumento jurídico internacional establece. En el caso de la UE, existen unos actos legislativos que contienen todos los aspectos del procedimiento de asilo conocidos como Reglamentos, Directivas y Decisiones, los cuales son vinculantes para los Estados miembros. Respecto al carácter distintivo de las directivas y reglamentos europeos podemos decir que: *los Reglamentos* son obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en cada Estado miembro. Este acto legislativo, al igual que la ley, establece normas e impone obligaciones. Entre los reglamentos se encuentran: el Reglamento de Eurodac y el Reglamento de Dublín. Por su parte, las *Directivas*, son normas que vinculan a todo Estado miembro destinatario, en cuanto al resultado que debe alcanzar; dando a las instancias nacionales la facultad de escoger la forma y los medios. En este sentido, ningún Estado miembro puede eludir el cumplimiento de las Directivas, pero, a diferencia de los Reglamentos, no son obligatorias en todos sus elementos. Como se explicó en el Capítulo III, entre las directivas en el ámbito de esta investigación encontramos: la Directiva sobre condiciones de acogida, Directiva sobre procedimientos de asilo, Directiva de reconocimiento, Directiva de cualificación, Directiva relativa a los requisitos de asilo.

Pero ¿Por qué es necesario explicar este entramado y orden jurídico? A partir de los hallazgos y datos obtenidos de las diferentes técnicas de investigación, se analiza que existe una brecha abismal, por un lado, entre los Estados de la UE en relación con los aspectos del procedimiento de asilo; y, por otro lado, entre lo que se estipula en el marco jurídico de la protección internacional, algo que impacta en la realidad que enfrentan los solicitantes de protección en las sociedades de acogida. En el caso específico de la correspondencia entre *el deber ser* y *la realidad* del derecho de asilo, se encuentra que una cosa es lo que dice la legislación y otra muy diferente su aplicación en el contexto,

en este caso, español. Pues se ha identificado la existencia de una serie de condicionantes burocráticos, “excesivos, excluyentes y revictimizantes”, para acceder al disfrute de derechos que se supone que son esenciales para la vida de cualquier persona.

Aunque este estudio analiza los casos de Alemania, Francia y España en relación con los procedimientos de asilo, acogida e integración de los solicitantes de protección internacional que llegan a estos países; lo cierto es que este estudio se centra, al final, en el contexto español, dado que la mayoría de los datos empíricos primarios se obtuvieron<sup>597</sup> de inmigrantes solicitantes de asilo que residen en este país y de las autoridades gubernamentales y no gubernamentales que gestionan este fenómeno migratorio.

En la actualidad, España se ubica como el tercer país de la UE que más solicitantes de protección internacional recibe anualmente desde el año 2019. Los inmigrantes de terceros países que buscan protección internacional en la UE no solo han acudido a países como Alemania, Francia o los del norte de Europa<sup>598</sup>; sino que han acudido a España en busca de protección y mejores condiciones de vida. La mayoría de las peticiones de asilo en España, provienen de nacionales de Venezuela, Colombia<sup>599</sup>, Honduras, Perú, Nicaragua y El Salvador; debido, por un lado, a la incesante violencia estructural y la reproducción de la criminalidad que se extiende por todos los países latinoamericanos. Por otro lado, se debe a los vínculos históricos y el idioma en común, los cuales facilitan (o deberían facilitar) la “inserción” de estas personas a la sociedad española. Sobre este aspecto, se encuentra que las redes migratorias son un apoyo determinante para el proceso migratorio de los recién llegados; es decir, facilitan – relativamente – el proceso de adaptación, solvencia de las necesidades básicas y búsqueda de empleo en la sociedad receptora<sup>600</sup>. No obstante, es necesario recordar que, del 100% de las solicitudes de protección internacional en España, solo se reconoce el asilo entre el 5% y 10% según el Ministerio de Interior<sup>601</sup>.

---

<sup>597</sup> 32 entrevistas semiestructuradas, 13 grupos focales, 1.458 encuestas a solicitantes de asilo.

<sup>598</sup> Por ejemplo, en el año 2019 las principales nacionalidades que llegaron solicitando protección internacional en Alemania fueron: Afganistán, Siria, Irak y Turquía. En el caso de Francia, fueron de Afganistán, Albania y Georgia. En España, fueron Venezuela, Colombia y Honduras. No obstante, cabe aclarar que el Capítulo IV de la presente tesis doctoral, se detallan estas cifras.

<sup>599</sup> Desde 2021, la nacionalidad que superó a las demás en solicitar protección fue la colombiana.

<sup>600</sup> Versión obtenida de las entrevistas realizadas a los solicitantes de asilo en Madrid.

<sup>601</sup> Comisión Española de Atención al Refugiado, *España vuelve a defraudar y concede solo el 5% de las solicitudes de asilo*, 2021, Madrid. Comisión Española de Atención al Refugiado. “España se mantiene a la cola de los países de la UE por reconocimiento de peticiones de asilo”, en *El País.com*, 18-III-2021. (Consultado el 08/07/2022). Ministerio de Interior, *Datos e información estadística por años*, Oficina de Asilo y Refugio, Madrid, 2022.

A partir de los datos e información recolectada, se analiza que la situación de España es bastante particular frente a otros contextos como Alemania, en relación con el procedimiento de asilo. En España, desde 2019, y en Alemania, desde 2015, se experimentó un aumento acelerado de llegadas de solicitantes de protección internacional. Sin embargo, en el caso español esto ha generado un colapso en todos los sistemas que responden a los aspectos básicos de este procedimiento. Por un lado, la administración se ha desbordado en relación con la recepción de solicitudes y la resolución de expedientes de protección internacional. Según las entrevistas realizadas a los responsables de la OAR y la Brigada de Extranjería de Madrid, el sistema no estaba preparado para recibir miles de expedientes de protección internacional, por lo que se ha generado una presión y colapso en el sistema. Existe una preocupante dificultad para acceder al procedimiento de solicitud dado la escasez de las citas telemáticas, los retrasos en las mismas, la disparidad de criterios en los requisitos de acceso a la formalización de la petición según la provincia y los plazos exacerbados para que el solicitante pueda formalizar su solicitud de asilo mediante la entrevista. Lo anterior, ha generado que la media para solo presentar una solicitud de asilo se extienda de seis a ocho meses en 2020 y de doce a veinticuatro meses en 2021 y 2022.

Por otro lado, el sistema de acogida ha colapsado y se muestra incapaz de atender y solventar las necesidades básicas de las personas que buscan ayudas para sobrevivir (alojamiento, alimentación y atención sanitaria). Las plazas de acogida que gestiona la Secretaría de Estado de Migraciones tampoco son suficientes, incluso, apoyándose en Organizaciones como la Cruz Roja, CEAR, Cáritas y la arquidiócesis que se encargan en gestionar el sistema de acogida en España y Madrid<sup>602</sup>. Lo anterior, se comprueba en lo que sucede desde el año 2021, pues la red de acogida en Madrid se encontró saturada y desbordada, teniendo en cuenta que en este mismo año solo se contó con 1.362 instalaciones para acoger a 18.295 personas en toda la Comunidad<sup>603</sup>. El total de plazas de acogida en toda España fue de 9.915 para atender a más de 65.404 personas que llegaron en este año al país en busca de protección internacional<sup>604</sup>. En 2022 se

---

<sup>602</sup> “El colapso del sistema deja en la calle a familias solicitantes de asilo con niños a pesar del frío”, en *El Diario.es*, 29-I-2023. (Consultado el 25/02/2023). “Madrid sufre colapso de solicitantes de asilo y exige a Escrivá que los derive a sus recursos”, en *20minutos.es*, 21-VII-2022. (Consultado el 15/12/2022). “Un sistema desbordado deja sin techo a los refugiados”, en *El País.Com*, 24-XI-2019. (Consultado el 08/03/2022).

<sup>603</sup> “Un sistema de acogida desbordado vuelve a dejar a los solicitantes de asilo en las calles de Madrid”, en *El País.com*, 3-X-2022. (Consultado el 15/11/2023).

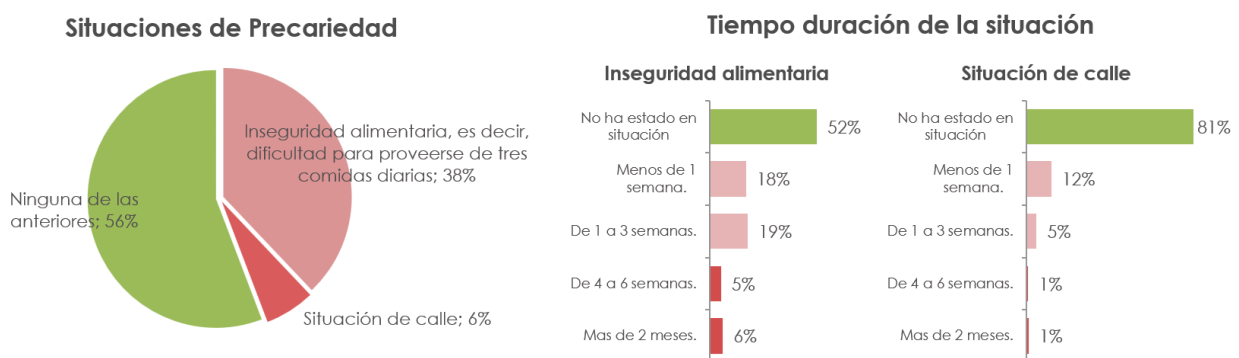
<sup>604</sup> Comisión Española de Atención al Refugiado, *Asilo 2021: España mejora gracias a cambios de criterio en la valoración*, Madrid, CEAR, 2022.

incrementó la presión en el sistema de acogida, teniendo en cuenta la crisis humanitaria que desató la guerra en Ucrania y los 118.842 solicitantes de protección internacional provenientes de otros países.

Decenas de personas, entre ellas solicitantes de asilo, se han visto en situación de calle en Madrid y en situación de inseguridad alimentaria. Sobre estas situaciones, resaltamos que, de los 1.458 encuestados, más del 44% dijo haber sufrido alguna situación de vulnerabilidad, sobre todo por dificultades para proveerse 3 comidas diarias. De manera concreta, del 100% de los encuestados, un 38% dijo haber estado en situación de inseguridad alimentaria, un 6% en situación de calle y un 56% dijo no haber vivido ninguna de estas situaciones. Respecto a la inseguridad alimentaria, de la cantidad de personas que dijeron haber sufrido esta situación, un 11% manifestó haber enfrentado esta condición más de 4 semanas y un 37% entre una y tres semanas.

En relación con la situación de calle, del total de personas que dijeron haber padecido esta calamidad, un 2% dijo haber vivido en las calles por más de 4 semanas y un 17% haber enfrentado esta condición entre una semana y tres semanas. Por su parte, otro 6 % manifestó haber estado en situación de calle entre una semana y dos meses. Para evitar la situación de calle, un 6% de los encuestados declaró haber contado con el apoyo de amigos y familiares en España para encontrar un lugar donde vivir. En general, los encuestados dijeron que se han apoyado en recursos propios, en vecinos en España y de algunas ayudas sociales de ONGs para solucionar ambas situaciones.

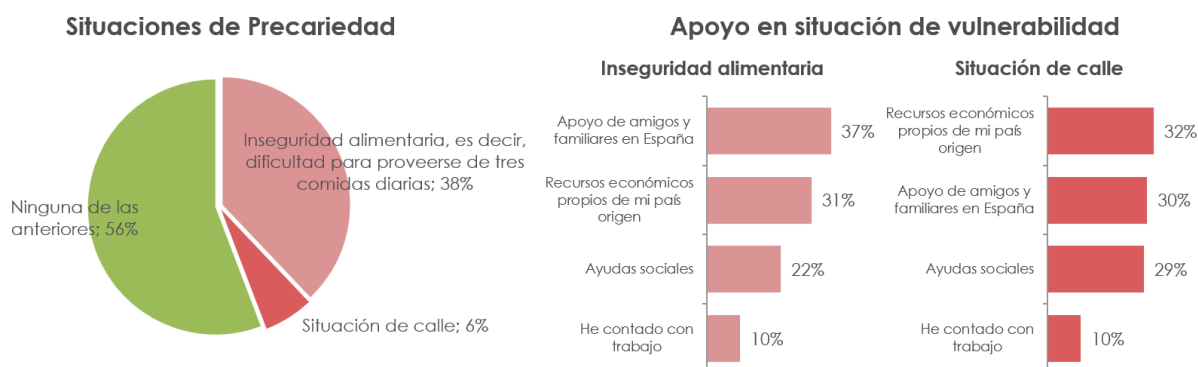
**Imagen 14. Situación de inseguridad alimentaria de los solicitantes de asilo en Madrid**



**Fuente:** Encuesta realizada a los solicitantes de asilo.

Conforme a los hallazgos, se halla que el 51% del total de los encuestados que dijeron haber recibido algún tipo de ayuda, destacan que el origen de estas fue, principalmente: de red de familiares y amigos (18%), la Iglesia Católica (Cáritas) y otras congregaciones religiosas (15%). Estos datos, ponen en evidencia las condiciones de precariedad en la que se encuentran decenas de personas solicitantes de asilo en la sociedad española. Entonces, se podría hablar de la revictimización de un grupo poblacional que huye de situaciones que pusieron en peligro su vida y que, en el momento de solicitar protección, se encuentran con un abandono por parte del Estado de acogida.

**Imagen 15. Apoyo en situación de vulnerabilidad**



**Fuente:** Encuesta realizada a los solicitantes de asilo.

En relación con los condicionantes burocráticos que se interponen a los solicitantes de protección internacional para el acceso a derechos fundamentales, se hallan una serie de obstáculos extra-procedimentales, es decir, barreras que van más allá de los pasos que debe seguir la persona solicitante de protección internacional (reunir documentación, cumplimentarla, contar con medios de prueba, recurrir de una instancia a otra, espera de días, desconocimiento legal, entre otras) y que agravan la dificultad de acceder al derecho de asilo.

Según los entrevistados: el Comisario de la Policía de Aluche en Madrid, Luis Mayandia; la líder del colectivo de los colombianos en Madrid, María Muñoz, y la defensora de derechos humanos de los inmigrantes, Paloma Torres: “la protección internacional, y las figuras jurídicas que se desprenden de esta, se han convertido en una puerta de emergencia, en un “salvavidas temporal” para que los inmigrantes se puedan establecer “legalmente” en España. Aunque la ley dice que la resolución de los expedientes debe tardar seis meses, el colapso del sistema administrativo de asilo español

es inminente, por lo que las demoras para resolver una solicitud pueden tardar más de un año. Aunque esto supone un problema, lo cierto es que hasta entonces el solicitante de asilo es amparado por el principio de no devolución, es decir, que no puede ser expulsado del país hasta que su solicitud sea resuelta. Adicionalmente, a los seis meses de haber formalizado la solicitud de asilo se le otorga, por ley, el permiso de trabajo.

Aunque el anterior escenario puede ser “una oportunidad” para encontrar “alternativas” de sobrevivencia e inclusión en el ámbito laboral; lo cierto es que existe una serie de trabas y condicionantes procedimentales que hacen espinoso e imposible el acceso a derechos fundamentales y condiciones dignas como la alimentación, la salud y la vivienda. Por ejemplo, el 80% de los inmigrantes solicitantes de asilo que se encuestaron y entrevistaron, no pueden acceder al padrón municipal<sup>605</sup> por múltiples causas que son ajenas a sus posibilidades. Entre ellas, “porque el casero no les permite empadronarse, porque hay un exceso de personas empadronadas en donde viven, porque temen hacerlo por miedos infundados”<sup>606</sup>. Lo preocupante de la situación es que el padrón es un requisito determinante para acceder a servicios municipales esenciales: Derecho de inscripción en colegios e institutos del municipio; acceso a la asistencia sanitaria, acceso a los servicios de la Biblioteca municipal o talleres de la Casa de Cultura; clases de español para extranjeros; servicios y asistencia social municipal; subvenciones a las asociaciones locales y la obtención de ayudas alimentarias de organizaciones como Cáritas. En relación con los trámites de extranjería y solicitud de asilo, el padrón municipal es un requerimiento imprescindible para cualquiera de estos trámites.

Otros de los procedimientos esenciales para la inserción del solicitante de asilo en España son: la adquisición del número de Seguridad Social, el mismo acceso al proceso de solicitud de asilo, la apertura de una cuenta bancaria, homologación de los títulos académicos, acceso a la atención sanitaria, inscripción en una institución educativa, entre otros. Estos procedimientos son dispendiosos y casi imposibles de alcanzar. Veintidós de los informantes que entrevistamos y más del 70% de los grupos focales, manifestaron que para obtener ayudas de alimentos en ONGs, realizar la formalización de la solicitud de asilo, adquirir el número de Seguridad Social para trabajar e inscribirse en un centro educativo, era necesario estar empadronados. Además, manifestaron tener dificultades en

---

<sup>605</sup> El padrón municipal es el registro administrativo donde se encuentran registrados los vecinos de un municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del dominio habitual en el mismo.

<sup>606</sup> La misma versión obtenida en las entrevistas y grupos focales por los solicitantes de asilo.

encontrar alojamiento y domiciliar servicios porque no podían abrir una cuenta bancaria al ser un solicitante de protección. A su vez, el contar con nóminas y estar bancarizados suele ser un requisito para obtener un contrato de alquiler. Este último es uno de los requisitos, entre otros, para estar empadronado. Es decir que, el solicitante, se encuentra en un “círculo vicioso” sin salida, en relación con los condicionantes burocráticos que se interponen para acceder a servicios y derechos fundamentales. La mayoría de los procedimientos mencionados son determinantes para la inserción multidimensional de los inmigrantes solicitantes de asilo en la sociedad de acogida<sup>607</sup>.

## **6.2. La inmovilidad de un sistema político-administrativo frente al derecho fundamental a la salud en España**

Respecto al derecho a la salud, el padrón municipal también es un requisito determinante para solicitar la Tarjeta Sanitaria y recibir asistencia médica. Aunque el derecho a la salud es un derecho constitucional y debe ser garantizado para cualquier persona sin importar su condición administrativa o cualquier otra distinción; lo cierto es que el 94% de los entrevistados manifestaron no haber podido acceder a una atención sanitaria porque los funcionarios de los centros de salud les dijeron que “al no tener tarjeta de residencia, el padrón o el número de Seguridad Social, era imposible asignarles atención médica”<sup>608</sup>.

Se entrevistó a una joven de 20 años en estado de embarazo, llamada Araymi Ramírez P. Llegó desde Venezuela buscando protección internacional por violencia de género en su país. Narró que, en el momento de solicitar atención médica en un centro de salud de Madrid para recibir controles prenatales, los funcionarios le manifestaron que “era imposible acceder a la atención médica porque no tenía padrón, ni llevada más de tres meses en España”. Le reclamaron el hecho de no tener un seguro privado y de venirse

---

<sup>607</sup> En este punto debemos explicar que cuando se habla de integración multidimensional de los inmigrantes solicitantes de asilo, nos referimos a los principales ámbitos de la vida de los inmigrantes en la sociedad receptora: dimensión (adquisición de un estatus regular), económica (obtención de un trabajo), sociocultural (aprendizaje de los valores sociales y culturales) y política (participación política en todos los espacios, canales y asuntos políticos). Se plantean estas dimensiones, teniendo en cuenta la información obtenida de los solicitantes de asilo en España y las propuestas de los autores que citamos en el presente trabajo. A partir del contraste de estos datos, se formulan las dimensiones/ámbitos que deben ser parte del proceso de integración de los inmigrantes. Pues configuran los principales objetivos e intereses de estos sujetos, de la sociedad y Estado receptor.

<sup>608</sup> Entrevistas del 09/09/2020 y 10/10/2021, realizadas en los espacios de participación ciudadana con los solicitantes de asilo.



a España en situación de embarazo, teniendo en cuenta que el acceso a este derecho implicaba unas restricciones<sup>609</sup>.

Según el Real Decreto 576/2013, artículo 7, Disposición adicional octava, sobre asistencia sanitaria pública en supuestos especiales: “tienen derecho a la asistencia sanitaria, las mujeres extranjeras embarazadas que se encuentren en España durante el embarazo, parto y postparto”. Según esta norma la asistencia sanitaria pública, a cargo del Sistema Nacional de Salud, debe prestarse siempre a las mujeres extranjeras embarazadas, sin importar su situación administrativa, sus circunstancias, ni el tiempo que lleven en España. Este derecho debe garantizarse sin condicionantes ni ningún tiempo de discriminación”. Los servicios que deben ser proporcionados por el sistema de salud se encuentran en la Cartera de Servicios Comunes del Sistema Nacional de Salud: atención primaria y atención especializada<sup>610</sup>.

No obstante, en el caso de nuestra entrevistada Araymi Ramírez, después de acudir insistentemente, aproximadamente cinco veces, al Centro de salud de su barrio solicitando atención médica por su condición de embarazo; se lo concedieron, pero debía llevar el certificado de padrón para atenderla, obtener cita con una trabajadora social para redirigirla con el médico que la atendería en los siguientes meses<sup>611</sup>. Aunque al final le concedieron la asistencia médica a Araymi Ramírez, los condicionantes burocráticos y percepciones subjetivas, hicieron de la garantía de este derecho fundamental un “martirio” que contradice todo lo estipulado en la ley y los principios constitucionales del país.

Según el artículo 36.1f, de la Ley de Asilo 16/2009 de España, el derecho de asilo en territorio español comprende el acceso a la educación, a la asistencia sanitaria, a la vivienda, a la asistencia y servicios sociales, en las mismas condiciones que los españoles. No obstante, existen limitaciones en la práctica para acceder a la asistencia sanitaria por parte de los solicitantes de asilo. Aunque el Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud, limitó el acceso a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos para personas sin permiso de residencia, los solicitantes de

---

<sup>609</sup> Entrevista del 05/03/2022, realizada a Araymi Ramírez P. solicitante de asilo que se encontraba embarazada cuando hizo la solicitud.

<sup>610</sup> 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. Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

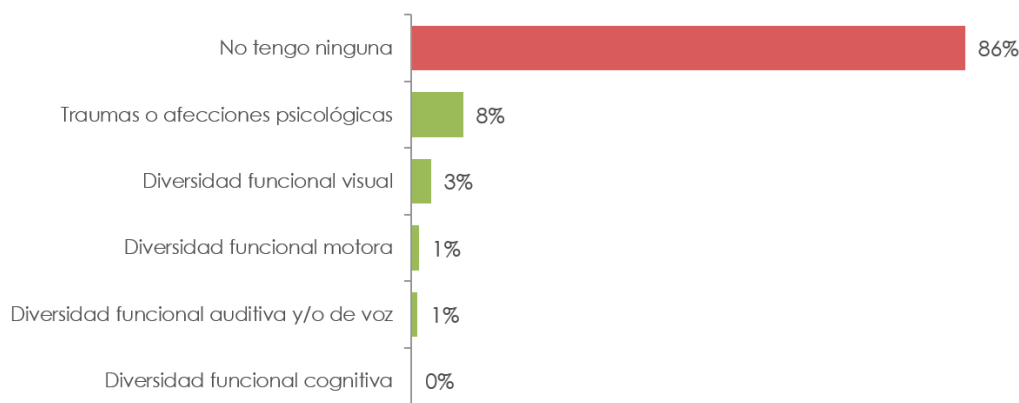
<sup>611</sup> Según el Real Decreto 7/2018, artículo 3.3, es posible aportar un informe social de necesidad para obtener atención sanitaria. Esto se realiza a través de una cita con la trabajadora social del centro de salud, también son válidas las de Servicios Sociales o de ONGs, y presentar el informe junto con la documentación. Entrevista realizada 05/03/2022, realizada a Araymi Ramírez P.

protección internacional no deben ser considerados bajo este Decreto, teniendo en cuenta su estatus especial según lo estipula la Ley de asilo.

Según el Real Decreto 7/2018, en su artículo 3.3, si el extranjero lleva más de 90 días en el territorio español, puede acceder a la asistencia sanitaria. Sin embargo, este artículo plantea que las Comunidades Autónomas tienen discrecionalidad en relación con los procedimientos para acreditar el derecho a la salud. Es decir que, según la comunidad autónoma, los solicitantes de protección internacional encontrarán obstáculos, condicionamientos o procedimientos diferentes que pueden complejizar la garantía de sus derechos fundamentales.

De acuerdo con la encuesta realizada a 1.458 personas, el 8% dice tener traumas psicológicos, el 3% diversidad funcional visual, el 1% diversidad funcional motora y otro 1% diversidad funcional auditiva o de voz. El 86% de los encuestados no tiene ningún tipo de diversidad funcional. Las personas que manifiestan tener mayor grado de traumas psicológicos son los inmigrantes que se identifican con la comunidad LGTBI, los cuales configuran el 10% de los 1.458 encuestados. Un 21% de las 150 personas que dijeron ser parte de este colectivo manifiestan tener este tipo de diversidad funcional.

## Imagen 16. Presencia de diversidades funcionales de los solicitantes de asilo



Diversidad funcional	Total	Género			Edad			País de origen				
		Fem.	Masc.	LGTBI	18-24	25-34	+35 años	Venezuela	Colombia	Perú	Nicaragua	Otros
<b>Base</b>	<b>1458</b>	<b>706</b>	<b>577</b>	<b>150</b>	<b>184</b>	<b>614</b>	<b>659</b>	<b>510</b>	<b>438</b>	<b>103</b>	<b>73</b>	<b>334</b>
No tengo ninguna	86%	86%	90%	75%	89%	85%	86%	91%	87%	86%	77%	80%
Traumas o afecciones psicológicas	8%	8%	5%	21%	6%	9%	8%	4%	8%	8%	14%	13%
Diversidad funcional visual	3%	4%	2%	4%	5%	3%	3%	4%	2%	4%	5%	2%
Diversidad funcional motora	1%	1%	2%	0%	1%	2%	1%	1%	1%	1%	5%	2%
Diversidad funcional auditiva y/o de voz	1%	1%	1%	1%	0%	2%	1%	0%	2%	1%	0%	2%
Diversidad funcional cognitiva	0%	0%	1%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	1%	0%	1%

**Fuente:** Encuesta realizada a los solicitantes de asilo.

La mayoría de los entrevistados, entre ellos una familia colombiana solicitantes de asilo con un joven autista, manifestaron exactamente la misma situación<sup>612</sup>. Para acceder a la atención médica y a un alojamiento, por parte de los Servicios Sociales y ayudas alimentarias, tuvieron no solo que superar condicionantes burocráticos como obtener informes médicos, registrarse en el padrón, reunir documentación; sino que, además, recibieron opiniones y comentarios discriminatorios que variaban de acuerdo con el funcionario y su voluntad para atenderles. Incluso, la madre de familia, Diana Gutiérrez, comentó que “todo el tiempo los hostigaban los trabajadores sociales en el Centro de Primera Acogida de Vallecas, diciéndole cosas como: “¿Por qué no te marchas a tu país para no pasar estas situaciones tan feas aquí en España” o “Allá no tendrían que vivir todas las complicaciones que viven acá en España”. La presión, según lo indicado por el padre de la familia entrevistado, se debía a la necesidad de liberar la caseta en la que se alojaban por tratarse de un centro de primera acogida. Con estos casos entrevistados, se

<sup>612</sup> Entrevista del 17/05/2022, realizada a Diana Gutiérrez y Alexander Ortiz, solicitantes de asilo en Madrid, ubicados en el Centro de atención de “Las Caracolas” de Vallecas.

analiza que los inmigrantes solicitantes de asilo no solo se encuentran en una situación de vulnerabilidad por el hecho de huir de sus países de origen por persecuciones que ponen en riesgo su vida; sino que, en la sociedad de acogida, enfrentan limitaciones para acceder a derechos y ayudas básicas por los condicionantes burocráticos. Además, enfrentan actos de discriminación y dependen, al final, de la voluntad de los funcionarios que gestionan estas ayudas y servicios. Con base al trabajo de campo, se puede decir que la dependencia a la voluntad del burócrata que atiende cada caso va generando una especie de “juicio social” sobre el solicitante de asilo. En dicho dictamen, son soberanos – al final de cuentas – los funcionarios de menor rango quienes, usualmente, tienen en sus manos la decisión fundamental de sacar al inmigrante de una situación de precariedad con una interpretación extensiva de la ley o alargar su penosa existencia exigiéndole requisitos puntuales que no podrá cumplir.

### **6.3. El derecho a la salud sexual y reproductiva de la mujer inmigrante en España**

Conforme a las experiencias manifestadas por mujeres inmigrantes solicitantes de asilo, mediante las entrevistas semiestructuradas y los grupos focales, encontramos que más del 90% no puede acceder a revisiones médicas relacionadas con la salud sexual y reproductiva. Para las mujeres inmigrantes es fundamental acceder a este tipo de servicios porque, por un lado, la mayoría de ellas no desea quedar en embarazo. Por otro lado, porque se encuentran en tratamientos médicos por enfermedades como el papiloma humano. Además, porque solo requieren de revisiones ginecológicas anuales de citología para comprobar que los órganos femeninos están sanos (se examina la vulva, la vagina, el cuello del útero, el endometrio, las trompas, los ovarios, las mamas, el útero, entre otros).

Las entrevistadas dijeron que, “además de necesitar revisiones periódicas ginecológicas, requerían con urgencia medicamentos anticonceptivos para no quedar en estado de embarazo o para regular su ciclo menstrual”<sup>613</sup>. El problema radica, principalmente, en que las mujeres para acceder a métodos anticonceptivos deben contar, en España, con recetas médicas para obtenerlos. Sin embargo, esas prescripciones médicas se dan a partir de la revisión de un especialista que tiene altos costos (entre 90 y

---

<sup>613</sup> Entrevista del 04/04/2022, realizada a un grupo focal de mujeres inmigrantes solicitantes de asilo y en estatus irregular en España sin acceso al sistema sanitario.

150 euros). ¿Cómo pueden obtener las mujeres solicitantes de asilo una prescripción médica de un especialista para tomar anticonceptivos, sino tienen acceso a la atención sanitaria? Según las informantes, la respuesta, por excelencia, de los funcionarios de los centros de salud ha sido: “debes tener un seguro médico privado que te brinde esa atención”, a pesar de que eso contradice el Real Decreto 7/2018, en su artículo 3.3. Pues ese requisito solo es exigible a los turistas durante los primeros 90 días en España y a los estudiantes con una autorización de estancia en España. Por lo demás, como se pudo comprobar en el trabajo de campo, los seguros médicos privados se escapan de las capacidades económicas de una mujer que huye de su país, la cual tiene recursos muy limitados. En otras ocasiones, según las informantes, los funcionarios de los centros de salud dicen: “paga un médico privado para que te recete los anticonceptivos”<sup>614</sup>. La realidad es que las 706 mujeres inmigrantes solicitantes de asilo no cuentan con un seguro médico que brinde este servicio de salud sexual y reproductiva. Para ellas, es imposible pagar una revisión de, aproximadamente, 90-150 euros en una clínica privada para que les receten anticonceptivos cada mes.

Además de lo anterior, las mujeres inmigrantes se encuentran con el problema de que las fórmulas médicas tienen una validez por corto tiempo, por lo que es necesario ir nuevamente a la consulta y pagar más dinero para obtener una nueva receta de anticonceptivos. Se pudo comprobar que los seguros médicos privados no ofrecen este tipo de servicio de salud sexual y reproductiva, pues tiene un costo adicional y es elevado. En este sentido, surge la pregunta ¿Dónde queda la materialización y garantía de las estipulaciones que establece Naciones Unidas, en relación con el derecho fundamental a la salud sexual y reproductiva?

Según el Fondo de Población de Naciones Unidas:

“El Estado general de bienestar físico, mental y social y no de mera ausencia de enfermedad o dolencia, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones y procesos, entraña además la capacidad de disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos, y de procrear, y la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia<sup>615</sup>”.

No obstante, según la evidencia empírica, en España este derecho está reconocido solo a quienes son ciudadanos o residentes legales. El bienestar de las mujeres y su calidad de vida, en el marco de los derechos humanos, solo tiene validez para quienes son

---

<sup>614</sup> Entrevista del 23/06/2020, realizada a mujeres solicitantes de asilo y en situación irregular residentes en España sin acceso al sistema sanitario.

<sup>615</sup> Fondo de Población de las Naciones Unidas, *Salud sexual y reproductiva*, UNFPA, New York, 2022.

autóctonas o tienen un estatus regular. Lo anterior, refuta por completo lo que establecen los instrumentos jurídicos internacionales, comunitarios y nacionales que es: “el empoderamiento de las mujeres como la piedra angular de los programas de salud sexual y reproductiva, con el objetivo de hacerla autónoma en todas las esferas<sup>616</sup>”. La realidad que muestran las entrevistadas es muy distante a lo que establece la ley; pues en el caso concreto del uso de métodos anticonceptivos, es un objetivo casi imposible de alcanzar para quienes no tienen un seguro médico y para quienes carecen de recursos económicos.

Según los estudios de Mazarrasa y Gil<sup>617</sup>, el derecho a la salud sexual y reproductiva tomó vigencia en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, CIPD, de 1994, celebrado en el Cairo. Este evento significó un gran cambio en relación con las políticas demográficas para limitar la superpoblación y combatir la pobreza, dado que se enfocó en el bienestar de los individuos y en su calidad de vida conforme al cumplimiento de los derechos humanos. De esta conferencia, se plasmó el Programa de Acción de la CIPD, el cual tenía como objetivo el empoderamiento de las mujeres, su autonomía y la plenitud de su sexualidad y reproducción. Un año después, en 1995, se celebra en Beijing, la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Naciones Unidas, en la cual se estipulan los derechos de las mujeres y se concreta el concepto de salud sexual y reproductiva. Esta Conferencia marcó un hito histórico porque se aprobó la Declaración y la Plataforma de Acción. Ambas, son una base fundamental normativa para los gobiernos y entidades de todo el mundo en materia de políticas demográficas y su vinculación con los derechos de las mujeres.

La Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing de 1995 afirma que “los derechos humanos de las mujeres incluyen su derecho a ejercer el control y decidir libre y responsablemente sobre las cuestiones relativas a su sexualidad, incluida su salud sexual y reproductiva, libres de coerción, discriminación y violencia” y reconoce que “la capacidad de las mujeres para controlar su fecundidad constituye una base fundamental para el disfrute de otros derechos<sup>618</sup>”. En este mismo sentido, como plantea la abogada entrevistada defensora de derechos humanos Paloma Torres: “Las instituciones del Estado no deben interferir en el acceso a los derechos fundamentales de las personas, más aún cuando su condición es de vulnerabilidad. Las obligaciones de las entidades públicas

---

<sup>616</sup> Mazarrasa, Lucía & Gil, Sara, *Salud Sexual y reproductiva*, Madrid, Ministerio de Sanidad, 2013.

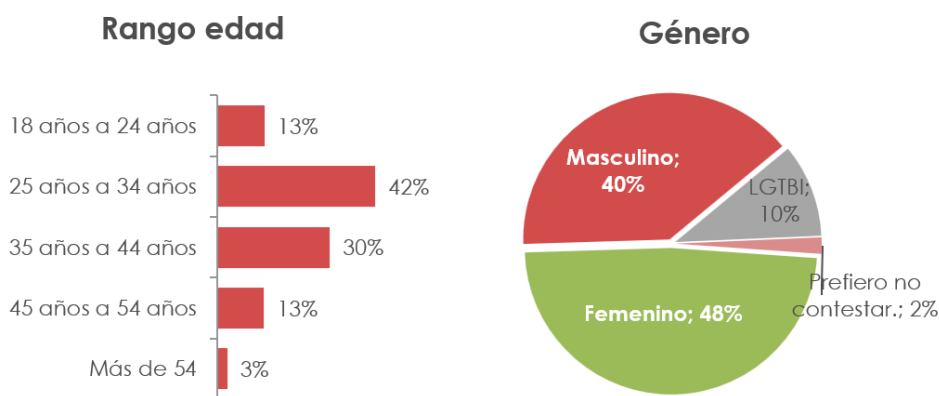
<sup>617</sup> *Ibidem*.

<sup>618</sup> United Nations, *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing 1995*, New York, Reprinted by UN Women in 2014, págs. 64-65.

es proteger y no afectar el acceso a los servicios esenciales y garantizar su cumplimiento. Interferir al inmigrante solicitante de asilo en su derecho a trabajar, estudiar, acceder a la atención sanitaria es un acto revictimizante que impacta negativamente en el desarrollo de sus capacidades y oportunidades”<sup>619</sup>. La salud sexual y reproductiva es un derecho fundamental al que toda mujer y todo hombre, sin importar su condición jurídica, debe acceder.

Según la encuesta realizada a 1.458 solicitantes de asilo entre 2021 y 2022, un 48% manifestó pertenecer al género femenino, un 10% al colectivo LGTBI y un 40% al género masculino. Respecto a los rangos de edad, se evidencia que, del porcentaje total del género femenino, un 11% se encuentra en un rango de 18-24 años, un 41% de 25 a 34 años, un 31% de 35 a 44 años y un 17% con más de los 45 años. Esto indica que la población solicitante de asilo, según la muestra, se encuentra en las edades que requieren mayor atención e inversión en materia de salud sexual y reproductiva. En relación con la situación familiar, del porcentaje total de mujeres, un 37% no tiene hijos, un 27% tiene 1 hijo, un 24% tiene 2 hijos y un 12% tiene más de tres hijos. En relación con la compañía con la que llegaron a España, un 47% manifestó llegar solas, un 37% en familia y un 16% en pareja.

**Imagen 17. Perfil del solicitante de asilo en Madrid**



**Fuente:** Encuesta realizada a los solicitantes de asilo.

<sup>619</sup> Entrevista del 16/05/2022, realizada a Paloma Torres, abogada y defensora de los derechos humanos de los inmigrantes en España.

## Imagen 18. Situación familiar de las y los solicitantes de asilo en Madrid

N° de hijos	Total	Género			Edad			País de origen				
		Fem.	Masc.	LGTBI	18-24	25-34	+35 años	Venezuela	Colombia	Perú	Nicaragua	Otros
Base	1458	706	577	150	184	614	659	510	438	103	73	334
No tengo hijos	45%	37%	44%	88%	88%	53%	26%	51%	36%	30%	64%	50%
1 hijo	23%	27%	23%	9%	10%	28%	22%	21%	28%	22%	18%	23%
2 hijos	21%	24%	21%	3%	2%	14%	33%	18%	26%	25%	18%	18%
Mas de 3 hijos	11%	12%	12%	1%	0%	5%	19%	11%	11%	23%	0%	9%

Compañía llegada a España	Total	Género			Edad			País de origen				
		Fem.	Masc.	LGTBI	18-24	25-34	+35 años	Venezuela	Colombia	Perú	Nicaragua	Otros
Base	1458	706	577	150	184	614	659	510	438	103	73	334
Solo	57%	47%	67%	63%	66%	57%	55%	54%	54%	67%	77%	59%
En familia	28%	37%	21%	10%	17%	26%	33%	28%	29%	21%	18%	29%
En pareja	15%	16%	12%	28%	17%	18%	12%	18%	17%	13%	5%	12%

**Fuente:** Encuesta realizada a los solicitantes de asilo.

¿Qué se analiza con estos datos? Primero, que en el colectivo de los inmigrantes solicitantes de asilo predomina el género femenino. Por un lado, un 52% del porcentaje total de mujeres se encuentra en edad sexual y reproductiva activa; por lo que es necesario diseñar e implementar programas, políticas y/o estrategias de atención sanitaria en el ámbito de la salud sexual y reproductiva. El objetivo es que este amplio segmento poblacional pueda disfrutar de una vida sexual satisfactoria y sin riesgos, con la libertad para decidir si procrea o no, cuándo y con qué frecuencia.

Por otro lado, estas cifras muestran el alto porcentaje de mujeres que, posiblemente, no están accediendo a una atención sanitaria relacionada con estos ámbitos. Según el contraste entre los datos de la encuesta y la información de las entrevistas y grupos focales, se analiza que más del 85% de las mujeres inmigrantes solicitantes de asilo no pueden acceder a estos servicios prioritarios porque, como se ha mencionado antes, su situación jurídica se lo impide. Es decir que, el riesgo que corren en relación con embarazos no deseados y durante su embarazo son muy altos y representan un problema grave de salud pública. ¿Qué está pasando entonces con las políticas de igualdad y equidad, en el ámbito social y de género?

También se analizan las probabilidades que hay en relación con formar familia por parte de las mujeres inmigrantes solicitantes de asilo en la sociedad española. Pues un amplio porcentaje, el 37%, dice no tener hijos y encontrarse entre los 18 y 34 años, por lo que es muy probable que un número significativo de mujeres decida emprender su proyecto de reproducción. En esta misma línea, tenemos que casi la mitad de las mujeres



encuestadas, un 47%, llegaron solas al país, un 37% en familia y un 16% en pareja.<sup>620</sup> Estos datos demuestran la urgencia de ampliar y garantizar la atención sanitaria a un grupo poblacional en situación de vulnerabilidad. Si la atención sanitaria y la garantía de este derecho a las inmigrantes solicitantes de asilo no mejora, prevalecería la violencia de género entre las mujeres inmigrantes. Entre los riesgos se puede encontrar: embarazos no deseados, transmisión de enfermedades sexuales, problemas durante el embarazo, el parto y el puerperio<sup>621</sup>.

La pregunta que surge, en relación con estos hallazgos, es: ¿Qué está pasando con las políticas de igualdad de trato, en relación con el acceso al derecho a salud, principalmente, sexual y reproductiva? Se hace referencia a la igualdad entre las mujeres inmigrantes solicitantes de asilo y las mujeres autóctonas en España. ¿Qué pasa con los principios de no discriminación en el acceso a oportunidades, atención sanitaria, trabajo y formación?

Estudios como los de Álvaro Solana y José González<sup>622</sup>, concluyen que en España existen profundas desigualdades entre la población autóctona y la inmigrante, en relación con el acceso a la salud. Dichas disparidades no se justifican exclusivamente por la condición socioeconómica. En España, las mujeres inmigrantes configuran el 49-50% del total de inmigrantes que llegan al país. La mayoría de ellas, se encuentran en edades reproductivas y se caracterizan por ser un colectivo en riesgo de embarazos no deseados, interrupciones, enfermedades de transmisión sexual. Según el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, los extranjeros tienen derecho a las prestaciones sanitarias siempre que estén empadronados. No obstante, el acceso a la atención sanitaria tiene una serie de obstáculos burocráticos y, en ocasiones, supeditado a las barreras culturales y de adaptabilidad de los servicios a las necesidades específicas de este grupo poblacional. Al respecto, autores como Marianne Kuster<sup>623</sup>, Miguel Luque y María Oliver<sup>624</sup>, plantean que las conductas en relación con la salud sexual y reproductiva de las mujeres

---

<sup>620</sup> Un aspecto que respalda esta inferencia es que un 25% de los encuestados ya tiene hijos en su país de origen y los traería a España y un 32% no tienen hijos, pero manifiestan que los tendrían en España.

<sup>621</sup> García, Yedra; Aguilera, Eva; Reyero, Miguel y Martín, Sagrari, *Deficiencias e inequidad en los servicios de salud sexual y reproductiva en España*, Madrid, Alianza por la Solidaridad Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos, 2016.

<sup>622</sup> Solana Morete, Álvaro y González López, José, “Métodos anticonceptivos en las mujeres inmigrantes y el papel de la enfermera: una revisión bibliográfica”, *Enfermería Global*. 14, 1, 2016, págs. 455-477.

<sup>623</sup> Kuster, Marianne; Goulet, Céline y Pépin, Jacinth, “Significations du soin Postnatal pour des immigrants algériens”, *L’infirmière du Québec*, 10(1), 2002, págs. 12-23.

<sup>624</sup> Luque, Miguel Ángel y Oliver, María Isabel, “Diferencias culturales en la percepción y vivencia del parto: El caso de las mujeres inmigradas”, *Index de Enfermería*, (48), 2005, págs. 9-13.

inmigrantes, incluyendo el uso y la solicitud de asistencia sanitaria, están condicionados por aspectos culturales y por las características sanitarias de sus países de origen; como también, por las existentes en el país de destino.

Por su parte, María Urgarte<sup>625</sup> plantea que la población inmigrante posee especiales condiciones de vulnerabilidad debido a determinantes sociales concretos y su implicación en las desigualdades en la atención sanitaria. Entre los determinantes sociales que señala Urgarte, se encuentran: la clase social, la edad, el género, la etnia, la raza, el territorio; los cuales establecen jerarquías de poder y conllevan a situaciones de desigualdad en las oportunidades para acceder al derecho y tener buena salud. Para esta autora, el derecho a la salud sexual y reproductiva está profundamente limitado y posee preocupantes barreras que limitan el acceso a este. Es decir, el derecho a desarrollar plenamente la vida sexual, acceder a servicios y medicamentos de salud sexual y reproductiva. Estas barreras se hacen notorias en el caso de las mujeres inmigrantes. Para esta autora, actualmente España, con el Real Decreto 16/2012, de 20 de abril, sobre medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, está lejos de ampliar el acceso a los servicios de salud a la población inmigrante. Dicha Ley, al ser la norma legislativa de mayor rango, condiciona el acceso y uso del sistema de salud y justifica la existencia de los requisitos administrativos propios de las políticas migratorias que se han señalado antes.

Para María Ugarte, los factores que contribuyen a las condiciones de vulnerabilidad de las mujeres inmigrantes, en relación con el acceso al derecho a la salud son: las propias características del contexto migratorio, el abordaje biomédico de la atención a la salud, la insuficiente competencia cultural del sistema sanitario; los escasos apoyos sociales, dificultades idiomáticas y los limitados conocimientos sobre el sistema sanitario por parte de las inmigrantes. Por su parte, las investigaciones desarrolladas por autores como

---

<sup>625</sup> Ugarte-Gurrutxaga, María, “La salud reproductiva de las mujeres inmigrantes: el “plus” de la desigualdad”, *Revista Internacional de Estudios Feministas*, vol.4, 1, 2020, págs. 179-196.

Akhtar Hussain<sup>626</sup>, Maureen Heaman<sup>627</sup>, Darline El Reda<sup>628</sup>, Sema Tariq<sup>629</sup>, Marco Florida<sup>630</sup>, citadas por María Ugarte, concluyen que las diferencias significativas entre las mujeres españolas y las mujeres extranjeras, en lo que respecta a la salud reproductiva, se debe a la nula asistencia de los centros sanitarios en el seguimiento del embarazo en mujeres y en la mala percepción de la atención recibida.

#### **6.4. Estado y alcance de la garantía del derecho a la educación de los solicitantes de asilo en España**

El derecho a la educación se encuentra estipulado en el artículo 27 de la Constitución española. Se trata de un derecho cuya regulación es igual para personas españolas y extranjeras, es decir, que no puede ser negado a personas extranjeras que se encuentren en situación irregular en España. Según la 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:

“Los extranjeros menores de dieciséis años tienen el derecho y el deber a la educación, que incluye el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria. Los extranjeros menores de dieciocho años también tienen derecho a la enseñanza posobligatoria. Este derecho incluye la obtención de la titulación académica correspondiente y el acceso al sistema público de becas y ayudas en las mismas condiciones que los españoles. En caso de alcanzar la edad de dieciocho años en el transcurso del curso escolar, conservarán ese derecho hasta su finalización”.

---

<sup>626</sup> Hussain, Akhtar; Moodley, Dhayendre; Naidoo, Sunhindra y Esterhuizen, Tonya, “Pregnant Women's Access to PMTCT and ART Services in South Africa and Implications for Universal Antiretroviral Treatment”, *PLoS ONE*, 6 (12), 2001.

<sup>627</sup> Heaman, Maureen; Green, Chris; Newburn-Cook, Christine; Elliott, Lawrence y Helewa, Michael, “Social inequalities in use of prenatal care in Manitoba”, *Journal Obstetrics Gynaecology Canada*, 29 (10), 2007, págs. 806-816.

<sup>628</sup> El Reda, Darline; Grigorescu, Violanda; Posner, Samuel y Davis-Harrier, Amanda, “Lower rates of preterm birth in women of Arab ancestry: an epidemiologic paradox-Michigan, 1993-2002”, *Matern Child Health J*, 11 (6), 2007, págs. 622-627.

<sup>629</sup> Tariq, Sema; Pillen, Alex.; Tookey, Pat; Brown, Alison y Elford, Jonathan, “The impact of African ethnicity and migration on pregnancy in women living with HIV in the UK: design and methods”, *BioMed Central Public Health*, 12, 2012, págs. 596-596.

<sup>630</sup> Florida, Marco; Pinnetti, Carmela; Ravizza, M; Frisina, V; Cetin, I y Ficon, Marta, “The Italian Group on Surveillance on Antiretroviral Treatment in, P. Rate, Predictors, and Consequences of Late Antenatal Booking in a National Cohort Study of Pregnant Women With HIV in Italy”, *HIV Clinical Trials*, 15 (3), 2014, págs. 104-115.

El derecho a la educación supone principios de equidad, que garantice la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación. Este derecho se ubica como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales (artículo 1 de la Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo de Educación). Aunque este derecho fundamental busca ser garantizado por la legislación nacional de España, algunos condicionantes burocráticos impiden el desarrollo pleno y efectivo de este derecho universal. Por ejemplo, la exigencia del padrón para la inscripción de los menores y jóvenes en los colegios e institutos del municipio obstaculiza o retrasa el acceso a este derecho; teniendo en cuenta que las familias extranjeras solicitantes de asilo, con niños o jóvenes de 16 a 18 años, han manifestado grandes dificultades para registrarse al padrón municipal por los motivos ya mencionados<sup>631</sup>.

Ahora bien, existe otra situación paradójica en relación con el derecho a la educación y los condicionantes burocráticos que impiden la inserción de los inmigrantes solicitantes de asilo al mercado laboral de España. Esto es la exigencia de un estatus regular, de un permiso de residencia y de trabajo como condicionante para acceder a cursos de formación en áreas u oficios diversos y de difícil cobertura. Estos cursos son ofertados por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), organismo autónomo adscrito al Ministerio de Trabajo y Economía Social; como también, ofertados por la Comunidad de Madrid o por asociaciones que ofrecen cursos gratuitos subvencionados con fondos públicos. Según nuestra entrevistada, Katherine García V., solicitante de asilo en Madrid, con un perfil profesional como contadora pública en Perú y una amplia experiencia en ese campo; ha acudido a todos estos organismos para acceder a cursos de formación en diversas áreas profesionales que correspondan con su carrera profesional, pero le ha sido imposible dado que no tiene permiso de trabajo. Tampoco figura como cesante o desempleada, siendo este último un requisito fundamental para acceder a la formación para el empleo. Asimismo, la entrevistada informó que son muchas las personas, de diversas nacionalidades, que van también a estas oficinas, pero son devueltas porque tampoco tienen un permiso de residencia ni de trabajo vigente<sup>632</sup>.

Lo anterior, se encuentra relacionado con otro proceso burocrático necesario para la contratación laboral en organizaciones españolas, y es la homologación de los títulos

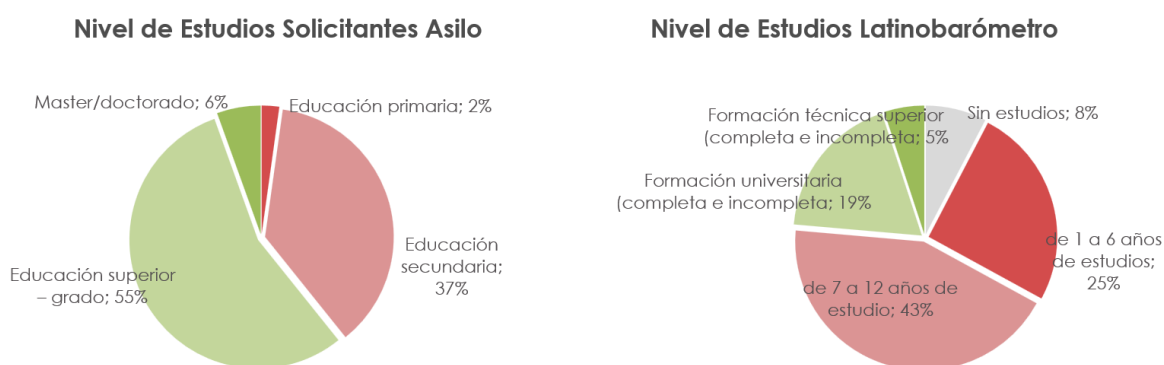
---

<sup>631</sup> Durante el trabajo de campo se registraron más de 37 familias a las que impidieron la inscripción de sus niños, menores de edad, en el colegio por no tener el padrón.

<sup>632</sup> Entrevista del 18/02/2022, realizada a Katherine García V. solicitante de asilo cualificada, pero desempleada y sin acceso a la formación profesional de la Comunidad de Madrid por su estatus.

académicos: un proceso fundamental para aplicar a ofertas de trabajo en cualquier sector. Lo que resulta insólito en este punto, es que más del 60% de los 1.458 solicitantes de asilo encuestados cuenta con formación en educación superior. Estos datos inéditos sobre las potencialidades profesionales de las personas que buscan protección internacional en España, es un argumento que justifica la creación de vías legales y estrategias de integración que permitan acceder, a estas personas, al mercado laboral.

**Imagen 19. Nivel de formación del solicitante de asilo**



**Fuente:** Encuesta realizada a los solicitantes de asilo.

Los datos de la figura 6 permiten analizar que el 60% de los solicitantes de asilo que llegan a España configuran un grupo con mayor nivel formativo que la media de formación en sus países de origen. Es decir, pese a no ser estrictamente comparables las escalas, al comparar el nivel formativo declarado por el solicitante de asilo, su nivel educativo es claramente superior al nivel de estudios medio de las encuestas recogidas para la media de países latinoamericanos según el Latinobarómetro.

Teniendo en cuenta estos datos, la situación es de mayúscula importancia para España, pues según el INE, el número de puestos vacantes sin ocupar en 2021 alcanzó los 109.085. De estos, la inmensa mayoría eran del sector servicios con un 88%. Las cifras de 2021, sobre puestos vacantes, se sitúan en máximos en las últimas décadas desde los años en que ofrece datos el INE. Las actividades con más puestos sin cubrir son del sector público con 31.521 vacantes en “Administración Pública y defensa, Seguridad Social obligatoria” y 12.903 puestos sin cubrir en “Actividades sanitarias y de servicios sociales”. La segunda actividad con más vacantes es la del “Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas”, con 13.480 puestos sin cubrir. Según los expertos, la explicación de la baja ocupación de estos sectores se

encuentra en los bajos salarios y la escasa formación<sup>633</sup>. Sin embargo, mediante las entrevistas, encuestas y grupos focales, se encuentra que la situación jurídica de los solicitantes de asilo les impide acceder a estos empleos, aunque lleguen formados y con experiencia para desarrollarlos. Su situación legal les impide acceder a los mencionados cursos de formación y a las bolsas de empleo que gestiona el Ayuntamiento de Madrid y la Comunidad de Madrid por no contar con una autorización de trabajo; algo que se agrava con los prolongados tiempos del proceso de homologación. Es decir, el solicitante de asilo y la sociedad española, que demanda capital humano para las vacantes sin cubrir, permanecen cerrados en un “círculo vicioso” alimentado de barreras jurídicas y administrativas.

Respecto a los anteriores datos del INE sobre ocupación, la OIT<sup>634</sup> plantea que la integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo no es aprovechada, teniendo en cuenta que la cualificación que este grupo poblacional trae al país de acogida es muy alta<sup>635</sup>. Según la OCDE los inmigrantes en edad de trabajar están sobrerrepresentados en ambos extremos del espectro del nivel de estudios<sup>636</sup>. Según los estudios de Sparreboom y Tarvid<sup>637</sup>, se ha observado que en los países europeos con datos disponibles es más usual que los inmigrantes tengan demasiados estudios. Sin embargo, las brechas salariales entre los inmigrantes y los nativos evidencian la falta de gestión y estrategias para una efectiva integración en el mercado laboral y el cumplimiento de sus derechos laborales. Conforme a esto, la OIT<sup>638</sup> plantea que las causas de las brechas salariales que se observan en algunos países de la UE se deben a una discriminación institucionalizada contra los inmigrantes y las diferencias de los estudios en el extranjero; lo cual influye para que no se integre a este grupo poblacional en la dimensión laboral de las sociedades de acogida. Cabe resaltar que, sumado a lo anterior, se adicionan obstáculos formales e informales para acceder al empleo, por ejemplo, restricciones jurídicas, la discriminación de parte de

---

<sup>633</sup> “El Gobierno aprueba la reforma que busca introducir en el mercado laboral a miles de trabajadores extranjeros”, en *El Diario.es*, 26-VII-2022. (Consultado el 15/10/2022).

“No hay una 'Gran dimisión', sino bajos salarios y falta de formación: España busca cubrir 109.000 puestos vacantes”, en *El Diario.es*, 23-V-2022. (Consultado el 15/10/2022).

<sup>634</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo*, Ginebra, OIT Departamento de Investigaciones, 2019.

<sup>635</sup> Geronimi, Eduardo, *Acuerdos bilaterales de migración de mano de obra: modo de empleo*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2004, págs. 23-41.

<sup>636</sup> OCDE y Unión Europea, *Indicators of Immigrant Integration 2015*, París, Settling In, 2015.

<sup>637</sup> Sparreboom, Theo & Tarvid, Alexander, *Skills mismatch of natives and immigrants in Europe*, Ginebra, Oficina Internacional de Trabajo, 2017.

<sup>638</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Informe mundial sobre salarios 2014/2015: Salarios y desigualdad de ingresos*, Ginebra, Oficina Internacional de Trabajo, 2015.

los empleadores, las responsabilidades familiares, los problemas de salud o problemas de alojamiento, entre otros<sup>639</sup>.

Según la Ley de asilo de España, un solicitante puede trabajar una vez cumplidos los seis primeros meses desde que presenta su solicitud y fuese admitida a trámite. La vigencia es temporal y coincide con la fecha de validez de las sucesivas tarjetas de solicitante de asilo, sin necesidad de realizar ningún trámite adicional. Es decir que, el solicitante de asilo debe esperar un tiempo “considerable” (seis meses según la ley) para poder acceder al mercado laboral de la sociedad de acogida. No obstante, recordemos que el colapso del sistema de protección internacional en España ha impactado negativamente en la obtención de citas para la solicitud de asilo; por lo que cientos de personas han tenido que esperar mucho más tiempo, incluso más de un año, de lo previsto para obtener la primera cita donde le conceden la hoja blanca con el número de NIE y se establece la fecha desde la cual puede trabajar<sup>640</sup>.

En cuanto al tiempo de espera, que supera el año, y la variación del procedimiento, según la comisaría donde se tramita la solicitud, el solicitante se ve inmerso en una situación de incertidumbre y vulnerabilidad porque su estatus no le permite acceder al mercado laboral durante un tiempo largo. Aunque el estatus de solicitante de asilo ampara al sujeto con el principio de no devolución; lo cierto es que insertarse al mercado laboral presenta para el perseguido internacional su salvación. Pues al trabajar, los ingresos le permiten solventar sus necesidades básicas y ser autosuficiente. Según los hallazgos que se obtuvieron de los entrevistados y grupos focales, la mayoría de los solicitantes, en la espera de los seis meses, se ven sometidos a condiciones precarias por no poder obtener un trabajo durante tanto tiempo. Los pocos recursos con los que contaban para sobrevivir se escasean y las personas que les ayudan no pueden seguir haciéndolo porque ellas deben tratar de sobrevivir. Algunas de las versiones de los entrevistados fueron: “Las ONGs y los comedores comunitarios te piden el volante de padrón para darte alimentos. Llega un punto donde nos encontramos en un callejón sin salida”<sup>641</sup>. La otra realidad que se halló es que, en una misma condición de precariedad, logran acceder a un trabajo, pero

---

<sup>639</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo*, Ginebra, OIT Departamento de Investigaciones, 2019.

<sup>640</sup> El colapso del sistema de asilo en España ha generado que los procedimientos de la solicitud varíen de una comisaría a otra. Muchos solicitantes piden la primera cita para solicitar asilo y, según la comisaría, le dan la hoja blanca con NIE y fecha para empezar a trabajar; en otras comisarías, le obligan a volver a ir al mes o a los dos meses para obtener la hoja blanca con el NIE y la fecha de trabajo correspondiente (Información obtenida de entrevistas y grupos focales con solicitantes de asilo).

<sup>641</sup> Entrevista del 02/03/2022, realizada a los solicitantes Aníbal González y su esposa Dina M. Mejía P. Solicitantes de asilo con hijos menores de edad.

informal. Aunque esto represente ingresos económicos, lo cierto es que deben enfrentarse a situaciones de explotación laboral, malas condiciones laborales e incluso estafas que redundan, según los múltiples testimonios recogidos, en que no les pagan por los trabajos realizados. Quince de los solicitantes de asilo entrevistados manifestaron que fueron robados porque no les pagaron los meses o las semanas trabajadas. La mayoría en el sector de la construcción y reformas; así como en el cuidado de niños y abuelos, con jornadas que superaron las 10 horas diarias. Según los entrevistados, “aceptaron el trabajo porque cualquier cosa es cariño, más cuando aguantas hambre; y no pudimos hacer nada cuando les dijeron que no les pagarían porque el estatus migratorio se los impedía, pues no tenían el permiso de trabajo vigente como para poner una denuncia”<sup>642</sup>.

Como se analiza, los condicionantes burocráticos, destinados a los solicitantes de asilo para acceder a derechos fundamentales, se convierten en un “efecto dominó” que perjudica todo su proceso de integración. No solo afecta, de manera directa, el acceso a ayudas y garantías básicas como la salud, la alimentación y la educación (aspectos primarios); sino que impacta negativamente en la posibilidad de acceder a oportunidades laborales, de participación y adaptación a la nueva sociedad de acogida. Este escenario configura un “callejón sin salida”, que potencia la vulnerabilidad y precariedad de estas personas.

## **6.5. Condicionantes burocráticos para el acceso a derechos**

Los datos empíricos obtenidos de las 32 entrevistas, 13 grupos focales y la encuesta a 1.458 solicitantes de asilo, permiten analizar que los trámites o condicionantes administrativos elementales como el padrón, la obtención de citas telemáticas, permiso de trabajo; configuran una oportunidad y, al mismo tiempo, una desventaja en relación con el acceso a derechos básicos. Tener o no un alta en el padrón, permite o no, al perseguido internacional, acceder a ayudas de alimentos, atención sanitaria y al derecho a la educación. Como también, determina el éxito en otros trámites la misma solicitud de asilo, la obtención de un número de Seguridad Social, entre otros.

En este punto, se debe resaltar uno de los servicios que brindó el Servicio de Atención a Inmigrantes, Emigrantes y Refugiados (SAIER) en Barcelona hasta 2016;

---

<sup>642</sup> Entrevistas del 23/06/2021; 16/09/2021; 12/02/2022, 02/03/2022, realizadas a solicitantes de asilo.



conocido como *padrón flexible*. La SAIER es un servicio especializado que brinda información y asesoría sobre inmigración, refugio, emigración y retorno voluntario a cualquier persona que resida en Barcelona. Comparte la gestión de estos servicios con diversas entidades (ONGs, asociaciones, Colegio de abogados y centros de formación). En este caso, el servicio que interesa analizar y utilizar como referente para que se realice en la Comunidad de Madrid es el servicio del padrón flexible, en similares condiciones al identificado hasta 2016 en el Ayuntamiento de Barcelona.

Este servicio, evidentemente, amplía las posibilidades al solicitante de asilo para acceder a la educación y la atención sanitaria de urgencias; dado que facilita el alta en el padrón municipal a través los servicios sociales del Ayuntamiento. El padrón flexible se dirige a aquellas personas que no pueden acreditar un contrato de alquiler a su nombre; que no cuentan con la voluntad del titular del contrato de alquiler o del propietario de la vivienda en la que viven para empadronarlos o que no tienen a su nombre alguno de los servicios de suministros públicos (energía, agua, telefonía o internet). Por esta vía, cada ayuntamiento da de alta en el padrón de habitantes a un amplio número de personas en situación irregular y solicitantes de asilo que, en el caso de Madrid, no hacen parte de las estadísticas del municipio.

Ahora bien, otro de los condicionantes burocráticos identificados, a partir de las entrevistas y grupos focales con los solicitantes de asilo, es la adquisición del número de la Seguridad Social. A parte de necesitar el certificado de padrón para obtener este número, el inmigrante solicitante de asilo al solicitar este número se enfrenta a la “voluntad” o a la decisión – usualmente desinformada – del funcionario que decide o no otorgárselo. Pero ¿Por qué la importancia de este procedimiento? El Número de la Seguridad Social identifica a los ciudadanos o residentes de España en sus relaciones laborales reguladas por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Es obligatorio tenerlo dado que, con él, la persona se puede afiliarse o dar de alta en cualquier régimen de la Seguridad Social. Además, es indispensable para solicitar el acceso al sistema sanitario; como también para beneficiarios de pensiones, subsidios o prestaciones de la Seguridad Social. Este número es gestionado por la Tesorería General de la Seguridad Social, órgano adscrito al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. La adquisición de este número supone para el inmigrante darse de alta en cualquier trabajo, sea como autónomo o trabajador por cuenta ajena, acceder a los servicios sanitarios y a las ayudas sociales que su vinculación al sistema de la Seguridad Social suponga.

No obstante, la versiones que nos brindaron los entrevistados es que la solicitud, tanto del padrón como de la Seguridad Social, se basa en la voluntad y opiniones subjetivas del funcionario que brinda este tipo de atención y gestión. Por ejemplo, según la información que nos brindaron los entrevistados Gregory León A., Dina M. Mejía y Aníbal González, cuando fueron a solicitar el número de Seguridad Social (porque legalmente se encontraban en el tiempo para hacerlo – es decir, cumplían los seis meses desde la formalización de la solicitud de protección internacional –) los funcionarios que se encargan de este trámite les dijeron que: “no tenían derecho de adquirir este documento porque eran solicitantes de asilo y la hoja blanca no era un documento legítimo para trabajar en España. Que, si no tenían la Tarjeta Roja, no podían darles el número y que no esperaran mucho porque posiblemente ya tenían carta de expulsión”<sup>643</sup>. Según la Ley de Asilo de España, el permiso de trabajo inicia, de forma automática, sin necesidad de realizar ningún trámite adicional, a los seis meses desde que la persona formalizó la solicitud y fue admitida a trámite. Incluso, la fecha en la que puede empezar a trabajar el solicitante lo dice, explícitamente, la misma Hoja Blanca, y no debe existir ningún tipo de limitación en el sector de la actividad laboral ni el ámbito geográfico.

Los datos que obtuvimos de las entrevistas y grupos focales, realizadas a solicitantes de asilo en Madrid, corroboran la tesis planteada por la investigadora Sara Mesa en su libro *El silencio administrativo*. En su ensayo plantea como la solicitud de ayudas al Estado, como un derecho fundamental, se encuentra en un laberinto burocrático, “repleto de trabas, escollos y una subjetiva “crueldad”, podríamos decir: voluntad, de un funcionariado que exige una serie de requisitos a las personas que menos tienen los medios para reunirlos”<sup>644</sup>. Según Sara Mesa, la administración (en algunas ocasiones) dificulta, retrasa y, en muchos casos, silencia las ayudas a las que cualquier persona, sin importar su situación administrativa o social, puede acceder. Para la autora, esta situación pone de relieve que nos encontramos en una sociedad bastante cruel, donde el sistema político-administrativo permanece inmóvil frente a la desigualdad social y frente a la vulneración de los derechos fundamentales de los grupos más desfavorecidos. Los condicionantes burocráticos en el que se encuentran las personas más desfavorecidas conducen a su desamparo total. En muchas ocasiones, por más que existan mecanismos, vías y funcionarios para responder a una situación, no hay manera de saber cómo hacerlo.

---

<sup>643</sup> Entrevistas del 02/03/2022, realizada a Gregory León A., Dina M. Mejía y Aníbal González.

<sup>644</sup> Mesa, Sara, *Silencio administrativo: La pobreza en el laberinto burocrático*, Anagrama, Barcelona, 2019, pág. 25.

En esta investigación, el “silencio administrativo”<sup>645</sup> se puede traducir en las trabas legales y procedimentales que insertan a los solicitantes de asilo en un ambiente de “esquizofrenia burocrática”, la cual consiste en confiar en la autonomía del inmigrante para integrarse y, al mismo tiempo, anteponer las barreras necesarias para impedirlo. Todo lo anterior, fundamentado en una legislación que se presenta más como una incógnita que como la guía necesaria para la tramitación de ayudas, solicitudes o servicios básicos. Esto conlleva a una situación más deplorable que la simple denegación del derecho a acceder a ayudas para la integración: a la imposibilidad permanente para solicitarlas. En el caso específico de los solicitantes de asilo, el silencio administrativo y las trabas burocráticas son sinónimos altamente efectivos pues, en la mayoría de los casos, las solicitudes son desestimadas sin que el solicitante, al menos, se entere de la publicación de la resolución denegatoria. Esto sucede dado que la persona que busca protección internacional y ha formalizado su solicitud de asilo, normalmente, no puede acceder a la respuesta del organismo competente sin una firma electrónica y una carpeta ciudadana. Luego, no suelen conocer si su solicitud fue inadmitida o si fue admitida a trámite. La notificación de denegación se hace mediante la publicación de un BOE de forma mensual, aunque depende de la propia gestión del solicitante; lo cierto es que acceder a su expediente digital requiere de la ayuda de un abogado o un gestor.

Estas dificultades en el acceso a la información de los expedientes de asilo agravan la situación de inseguridad jurídica del peticionario; teniendo en cuenta que la interposición de los recursos de reposición o la demanda al contencioso, ante la denegación, exige el cumplimiento de plazos fijos: un mes para el primer caso y dos para el segundo. La dificultad para acceder a un expediente suele generar problemas en el cumplimiento de los tiempos estimados para recurrir. En general, cualquier proceso burocrático que implique notificación electrónica a personas sin firma o certificado digital y sin un domicilio fijo que conste ante la administración pública, entre ellos, las solicitudes de ayudas; procesos de extranjería o solicitud de protección internacional, adquieren un alto grado de indeterminación. Lo anterior genera situaciones contradictorias que restringen cualquier alternativa para solucionar el limbo en el que la persona se encuentra<sup>646</sup>.

---

<sup>645</sup> Recordemos que según la Ley 39/2015 de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el Silencio Administrativo en España es la desestimación tácita de una solicitud como consecuencia del vencimiento del plazo que la Administración Pública tiene para resolverla.

<sup>646</sup> Cuando hablamos de limbos y contradicciones jurídicas, recordemos por ejemplo: la necesidad de tener una Autorización de Trabajo para constar como Desempleado ante el SEPE; el derecho a solicitar asilo,

Adicionalmente, no solo existen trabas en relación con la exigencia de documentos acreditativos de situaciones que son casi imposibles de justificar y presentar; sino que se suma el requerimiento de pasos burocráticos por vías telemáticas generalizadas a partir de las restricciones de movilidad por la pandemia. Aquí hay un gran problema; pues los solicitantes de asilo, por un lado, tienen recursos muy limitados que son destinados solo para solventar sus necesidades básicas, por lo que acceder a internet, imprimir, desplazarse, tener un dispositivo tecnológico o contratar a un abogado que le haga los trámites, les resulta bastante complejo. Por otro lado, la información sobre cómo hacerlo es muy escasa y, en algunas ocasiones, los procedimientos que se encuentran en los portales telemáticos de los organismos competentes son confusos y ambiguos<sup>647</sup>. Así mismo, existen muchas personas que no saben usar estas vías telemáticas y, en general, las herramientas TICs.

Según la observación participante durante cuatro años con estas comunidades, se constata que, en general, las personas no saben cómo acceder a las sedes electrónicas de las instituciones del Estado. Tampoco saben cómo solicitar la firma digital para realizar diversos trámites por internet, no saben cómo pedir una cita previa o descargar tasas o formularios, entre otras. Respecto a las tasas, se constata otra anomalía o contradicción que afecta a estas personas ya que, desde 2020 los bancos han estandarizado el pago de tasas en los cajeros automáticos eliminando el pago en efectivo por caja tradicional. Este pago con lector de código de barras exige, supuestamente por facilidad, que el tributante cuente con una tarjeta bancaria algo que, como hemos dicho, no pueden obtener los solicitantes de asilo hasta que se active su permiso de trabajo y puedan acreditar, a través de un contrato de trabajo, la actividad por la cual recibirá ingresos en la cuenta a crear<sup>648</sup>. Pese a la automatización de pagos de tasas por cajero electrónico generalizada en España, la Policía Nacional exige el sello y firma de la entidad bancaria en todas sus tasas.

---

siempre que se consiga una cita (urgente) hasta 1 año después de la situación que hizo huir de forma inminente al inmigrante de su país de origen; tener la autorización de trabajo, pero no poder abrir una cuenta bancaria para recibir el salario, porque la autorización recibida es provisional; tener la obligación de inscribir a los menores en el colegio o instituto, pero no encontrarse empadronado para saber qué escuela le corresponde al menor, entre otras muchas situaciones que se agravan si el inmigrante no tiene acceso a la justicia y a la administración, ni medios para recurrir en tiempo y forma cuando recibe una resolución denegatoria en cualquier procedimiento con el Estado.

<sup>647</sup> En esta situación, el 70% de los entrevistados dijeron que acudieron a las oficinas de información para que les explicaran los procedimientos, pero les dijeron que debían pedir cita por internet o telefónicamente. Dichas citas las conseguían a los 10 o 15 días, un tiempo en el cual ya no tenía sentido realizar el trámite.

<sup>648</sup> La única alternativa, es acudir a algunos cajeros automáticos permiten el ingreso en efectivo, sin exigir cuenta bancaria al tributante.

Lo anterior, evidentemente, contradice las afirmaciones coloquiales generalizadas de algunas facciones de la sociedad autóctona, quienes sugieren la existencia de cientos de ayudas para los inmigrantes, los cuales deberían sentirse “privilegiados” o “suertudos” por tenerlas<sup>649</sup>. El problema de esta percepción, que está lejos de ser minoritaria según Frederic Guerrero-Solé<sup>650</sup>, es que pone en evidencia el desconocimiento de los requisitos que deben cumplir los solicitantes de asilo para acceder a las ayudas del Estado, criterios que, en la mayoría de las ocasiones, no se cumplen. Ese desconocimiento sumerge a la personas más vulnerables, en este caso al solicitante de asilo, en un mar de estigmatizaciones que, no solo son moralmente reprochables, sino que son profundamente erróneas dado que no son potenciales beneficiarios de ayudas estatales. Pues no cumplen con requisitos básicos como estar empadronados o de alta como desempleados.

#### **6.6. El enfoque de “autonomía” en los aspectos básicos del procedimiento de asilo, acogida e integración**

La intervención que realizan los operadores del sistema de acogida de España se basa en un *enfoque de autonomía*, una perspectiva que parte de itinerarios para lograr que las personas destinatarias de este sistema adquieran independencia en su proceso de inclusión en la sociedad receptora. El objetivo de la metodología del sistema de acogida español, según el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, es el de homogeneizar los procedimientos de intervención con los solicitantes de protección internacional, para garantizar el acceso a las ayudas y prestaciones (salud, vivienda, educación, trabajo) en igualdad de condiciones y, al mismo tiempo, detectar los factores de vulnerabilidad y atender a cada persona según sus particularidades. Todo esto, en unas determinadas fases<sup>651</sup> que pueden durar entre 18 y 24 meses, según la situación de vulnerabilidad del destinatario. Durante este periodo, los dispositivos de acogida disponen de equipos multidisciplinares para abordar las estrategias que permitan que los

---

<sup>649</sup> "Vox lanza una campaña en contra de dar ayudas a los inmigrantes y les pone nombre: Karim, Said, Alí...", en *El Español*, 13-IV-2021. (Consultado el 30/11/2022).

<sup>650</sup> Guerrero-Solé, Frederic, Mas-Manchón, Lluís, & Aira, Toni, "El impacto de la ultraderecha en Twitter durante las elecciones españolas de 2019", *Cuadernos. info*, (51), 2022, págs. 223-245.

<sup>651</sup> Primero, fase previa de Evaluación y Derivación o de 1ª Acogida. Segundo, fase de acogida. Tercero, Fase de Preparación para la autonomía (2ª fase).

destinatarios adquieran habilidades y condiciones necesarias para iniciar su vida en la sociedad receptora, de manera *independiente y autónoma*<sup>652</sup>

Sin duda, la adquisición de una autonomía e independencia por parte del solicitante de asilo en la sociedad de acogida es un fin loable; siempre que reconozcamos que dicha meta está condicionada por distintos factores como la regularización; la inclusión económico-laboral y la creación de tejidos sociales, familiares y políticos en torno al inmigrante. Estos elementos inciden de forma directa en su evolución hacia la independencia, de manera que omitirlos en el proceso de integración puede tornar la buena voluntad del enfoque de autonomía, en un perverso abandono. Es decir que, la autonomía, sin condiciones o medios para desarrollarla, se transforma en simple desidia.

La investigación demuestra, con datos cualitativos y cuantitativos, que los itinerarios del sistema de acogida tienen una cobertura baja, respecto a la cantidad de solicitantes de asilo que hay en España: tan solo abarca el 11,9% de los solicitantes de protección internacional<sup>653</sup>. De manera que, las instituciones del Estado emplean la perspectiva de autonomía con personas peticionarias de protección internacional que no hacen parte del sistema de acogida. De acuerdo con la encuesta realizada en el marco de la investigación, más del 85% de las personas que llegan a España buscando protección y que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad (salud mental y física, económica y social), no pueden acceder a servicios básicos. Además, son cargados con la responsabilidad de proveérselos por sí mismos. Sobre este enfoque de autonomía e independencia, autoras como Blanca Garcés-Mascareñas<sup>654</sup> plantean que en España los sistemas de asilo, acogida e integración responden a estándares mínimos establecidos en el ámbito de la UE. Las complejidades para los solicitantes de asilo aumentan cuando estos sistemas no funcionan o cuando la persona deja de recibir las ayudas o el apoyo que estos ofrecen. A diferencia de otros sistemas europeos, el español promueve un enfoque basado en la “autonomía de los solicitantes de asilo” desde el primer momento en que tocan suelo español. Es decir, una autonomía basada en el supuesto de que cada sujeto solicitante de protección internacional tiene los medios, las herramientas y completa información para adaptarse por su propia cuenta; llevar a cabo los procedimientos

---

<sup>652</sup> Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, *Sistema de acogida de protección internacional, Manuel de Gestión*, Madrid, Dirección General de integración y atención humanitaria, 2018.

<sup>653</sup> En las últimas dos décadas, solo ha tenido un incremento significativo de plazas *ah doc* (pasó de 10.000 a 31.000) para acoger a los ucranianos a partir del conflicto con Rusia en el verano 2022.

<sup>654</sup> Garcés-Mascareñas, Blanca. & Ribera, Oliatz, “Políticas de la indigencia: Solicitantes de asilo sin casa en Europa”, *Revista Cidob Notes Internacionals*. 237, Barcelona, CIDOB, 2020, págs. 1-7.

burocráticos que exige la Ley e integrarse a la sociedad. Dicho supuesto, da fundamento a una especie de antivalor *sui generis* en los procesos de integración en Europa, el cual podría resumirse en la frase: “sálvese quien pueda y como pueda”. Las ayudas sociales y los sistemas de acogida que, supuestamente, “facilitan la convivencia e integración en la comunidad a las personas solicitantes de asilo en España”, al final, no contribuyen a dicho objetivo; sino que generan una revictimización a las que se encuentran en condiciones de desprotección total y que no pueden vivir en sus países de origen debido a riesgos fundados de perder la vida. Es entonces cuando el abandono, vestido de autonomía, trasciende a condiciones de precariedad para el solicitante de asilo.

Según la Directiva *sobre Condiciones de Acogida*, los Estados miembros tienen la obligación de garantizar a los solicitantes de protección internacional, condiciones materiales óptimas desde el momento en que formalizan su solicitud. Brindar asistencia de salud física y psicológica, alojamiento, alimentación y formación para el proceso de integración en la sociedad receptora a los solicitantes de protección internacional, hace parte de las obligaciones normativas de los países de la UE. No obstante, las estipulaciones de esta directiva europea están inmersas en la voluntad soberana de cada Estado. Las Directivas son normas que vinculan a todo Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que debe alcanzar, otorgando a las instancias nacionales la facultad de escoger la forma y los medios para hacerlo. Es decir que, cada Estado miembro tiene que cumplir sus objetivos, pero tiene libertad para elaborar su legislación interna y desarrollarla a su forma, en este caso, al sistema de acogida. Se puede decir que, ningún Estado miembro puede eludir el cumplimiento de las Directivas, pero, a diferencia de los Reglamentos, no son obligatorias en todos sus elementos. El análisis que surge es que el sistema de acogida español no cuenta con todos los medios ni, presumiblemente, con la *voluntad política* para brindar asistencia y condiciones básicas a los solicitantes de asilo que llegan a su territorio en busca de protección<sup>655</sup>.

---

<sup>655</sup> La cuestión de la *voluntad política* puede comprobarse al comparar las altas y continuas cifras de solicitudes de asilo provenientes de países concretos (Colombia, Venezuela, Honduras, El Salvador, Nicaragua) y que aportan la mayor presión al sistema y la limitación de plazas desde 2015 y la explosiva y sorprendente asignación de plazas y nuevos tipos de ayuda para los inmigrantes ucranianos tras el estallido del conflicto con Rusia o para los afganos a partir de la retirada de tropas de los Estados Unidos. Cabe mencionar que, a marzo de 2023, estos dos procesos de integración de ucranianos y afganos es considerado como un profundo fracaso, toda vez que en su mayoría se ha trasladado a otros países de la UE en las que cuentan con redes migratorias y menores barreras idiomáticas.

Los datos inéditos obtenidos de las técnicas de investigación permiten constatar que los solicitantes se ven obligados a vivir en situación de calle, inseguridad alimentaria, a carecer de atención sanitaria y vivir en precariedad.

En relación con los condicionante burocráticos, estos se ven también basados en la voluntad y formación de los funcionarios a cargo. Es decir, no solo es que la estructura administrativa del Estado este organizada con tramites básicos que dan acceso a derechos fundamentales; sino que, además, la falta de sensibilización y formación legal sobre los mismos genera dilatación y negación en la tramitación de ciertos procedimientos. La falta de sensibilidad y de formación para atender a personas víctimas de persecución se constata en casos como el relatado por Ronald Narváez, peticionario de asilo en Elche. Según este informante: “a mí, el policía que me tomó la entrevista me dijo que yo era un mentiroso. Para ponerme nervioso, me revisó las manos y me dijo: ‘usted vino a trabajar’. Según él, porque tengo las manos llenas de callos y por eso no era ‘ningún perseguido político’. Me pidieron pruebas de denuncias en Colombia y me sacaron para preguntarle a mi hermano, que me acompañaba, que repitiera toda la entrevista que había realizado yo”<sup>656</sup>. Este tipo de situaciones no solo demuestran la falta de formación y experiencia en protocolos de atención a víctimas, por parte de los funcionarios de la OAR y agentes de policía que toman la entrevista de solicitud de asilo; sino que dejan ver el desconocimiento de la Ley de Asilo. Pues, según el artículo 18, numeral 2.b de la Ley Orgánica 12/2009 de 30 de octubre, aunque el solicitante debe demostrar los motivos de la persecución por algún medio, no se pueden exigir puntualmente denuncias presentadas a la policía o fiscalía del país del que está huyendo, entre otras razones porque es presumible que, si está buscando protección en España, en su propio país no pudo obtenerla o, como suele suceder, los mismos agentes de seguridad del Estado del país de origen sean los causantes o cómplices de la persecución<sup>657</sup>.

Ahora bien, en las entrevistas a los solicitantes de asilo se habló sobre las *omisiones intencionadas*, las cuales hacen referencia a conductas de abstención ante una actuación que constituye un deber legal y a la interpretación restrictiva de la ley y los procedimientos administrativos, en casos en los que debería primar el principio *pro hominem*; por tratarse de la afectación de derechos humanos. Los informantes, cada uno

---

<sup>656</sup> Entrevista de 10/10/2021, realizada a Ronald Narváez solicitante de asilo en Elche.

<sup>657</sup> Sobre los tratos denigrantes y los procedimientos a seguir en la entrevista de solicitud de asilo, el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo han emanado directrices y recomendaciones recogidas en la Directiva sobre procedimiento de asilo de 2016 y la Directiva sobre requisitos de asilo 2016. Ver Capítulo III.



con una condición o situación particular<sup>658</sup>, manifestaron que en los aspectos fundamentales del asilo (procedimiento de solicitud, acogida e integración), la mayoría de los funcionarios que les atendieron se abstuvieron de brindarles información procedimental o jurídica básica sobre el asilo y la acogida. Se negaron a informar sobre los medios para inscribirse en el padrón y demostrar que vivían en un domicilio del mismo municipio en el que les están atendiendo. Los funcionarios les dijeron no conocer, por un lado, los canales a través de los cuáles se concede una cita médica para mujeres embarazadas, conforme a lo que establece la Real Decreto 576/2013 de 26 de julio, artículo 7, disposición adicional octava. Por otro lado, la forma como deben gestionar el número de Seguridad Social, aun cuando ya cumplían con el requisito temporal de seis meses para empezar a trabajar. Ni siquiera les dieron información para acceder una plaza de acogida. Al consultar en entrevista a un agente de policía (con reserva de su identificación), éste confirmó que, en ocasiones: “no he brindado esa información porque no parecen necesitar ayuda”<sup>659</sup>. El mismo informante dijo sorprenderse de ver que en marzo y abril de 2020, en la Feria de Madrid, IFEMA, muchos inmigrantes acudieron a buscar un lugar donde confinarse y, “sinceramente, se notaba la diferencia frente a las personas que viven continuamente en la calle y que era a quienes realmente esperábamos allí”<sup>660</sup>.

### **6.6.1. Consecuencias de las barreras burocráticas en el procedimiento de solicitud de asilo**

A partir de los datos estadísticos y la información cualitativa obtenida de las diversas fuentes y técnicas de investigación, se puede decir que existe un sistema burocrático que condiciona a los solicitantes de asilo el acceso a derechos básicos. El agravante de estos condicionantes burocráticos es, además, la falta de formación jurídica y en protocolos de intervención social de los funcionarios que atienden a esta población sobre los derechos de los que pueden gozar y se les debe garantizar. Lo anterior, se traduce en actitudes intencionadas de abstención y flagrantes violaciones al deber legal de atención, sin discriminación alguna, que consagra la función pública.

---

<sup>658</sup> En total, 17 solicitantes entrevistados que han vivido en situación de calle; inseguridad alimentaria o han sido o son “*dubliners*”.

<sup>659</sup> Entrevista del 27/05/2021, realizada a un agente de la Policía Nacional de España, especialista en extranjería e inmigración.

<sup>660</sup> *Ibidem*.

Los condicionantes administrativos y las omisiones del funcionariado, en relación con la garantía de los derechos fundamentales de los solicitantes de asilo, se combinan con la incitación al retorno voluntario, de manera que se truncan las posibilidades de integración a la sociedad de acogida. El objetivo de esto, presumiblemente, sería llevar al solicitante de asilo a la decisión de retornar a su país o buscar protección internacional en otro lugar. Lo paradójico de este laberinto burocrático, sin más salida que el retorno o la búsqueda de asilo en otro país, es que subestima las capacidades de resiliencia del inmigrante. Es decir, no tiene en cuenta su inmunidad ante las limitaciones.

La observación participante y las entrevistas permiten constatar que, al final de cuentas, la informalidad laboral y el transigir continuamente la frontera de la legalidad-ilegalidad termina salvando, al solicitante de asilo, de la precariedad. Por ejemplo, en la mayoría de los casos, el solicitante de protección internacional, que todavía no cuenta con el permiso de trabajo, accede al mercado laboral de manera informal, haciendo “lo que tenga que hacer para obtener ingresos” y suplir sus necesidades básicas<sup>661</sup>. Es impensable que una persona tenga que esperar un mínimo de seis meses, según lo dicta el procedimiento y hasta un año en la práctica, para poder trabajar legalmente con una autorización de trabajo. En ese lapso, la inmensa mayoría de encuestados y entrevistados adujo haber obtenido ingreso de pagos en metálico (provenientes de la economía sumergida) sin cotizar a la Seguridad Social ni tributar. Incluso, han podido, a través de trabajos sin contrato, enviar dinero a su familia en el extranjero.

Otras consecuencias negativas, identificadas en la investigación, que surgen por la falta de cobertura del sistema de acogida y los obstáculos y omisiones burocráticas son: la falsificación de documentos (permiso de residencia, de nóminas, de contratos de trabajos, de recomendaciones de otros inquilinos y empleadores. Falsificación de la Hoja Blanca de la solicitud de asilo, de resoluciones) para trabajar y para acceder a un alquiler de vivienda en términos “legales”, es decir, con contrato de alquiler. La investigación permitió describir un entramado de servicios ilegales de personas que abusan de la necesidad de los solicitantes de asilo. Por ejemplo, se hallaron múltiples casos de pago por empadronarse, en cualquier ciudad. “Yo necesito empadronarme incluso, al otro lado del país, no me importa, me están cobrando 250 euros por empadronarme, y no tengo más opción”<sup>662</sup>.

---

<sup>661</sup> Entrevista del 02/03/2022, realizada a solicitantes de asilo con carta de expulsión.

<sup>662</sup> Entrevista del 03/12/2022, realizada a Eilyn Yosimar Pérez, solicitante de asilo con problemas para empadronarse, sin acceso a salud y sin ayudas sociales.

Otra consecuencia adversa identificada es la búsqueda de una unión de hecho o matrimonio con familiares, amigos o incluso desconocidos, a quienes pagan tarifas entre los 2.500 y 5.000 euros para obtener otro tipo de residencia legal en el país. Según los informantes: “busqué con quien casarme, costara lo que costara, pues me garantizaba regularidad y el permiso de trabajo”<sup>663</sup>.

También se descubrieron otras prácticas irregulares para trabajar en España, como suplantar identidades para darse de alta en empresas tecnológicas desterritorializadas donde no hay controles estrictos o hay bajas probabilidades de ser descubiertos. Por ejemplo, los repartidores de Uber Eats o Glovo, sector en el cual es común el “alquiler de cuentas”. Esta práctica, según los informantes entrevistados, consiste en rentar el perfil creado en estas plataformas por una persona con autorización de trabajo en España y “trabajarla” a cambio de un estipendio o tributo diario. Uno de los elementos que llama la atención en la investigación ha sido constatar que muchas de las personas que promueven estas actividades irregulares son también inmigrantes que han obtenido su residencia o nacionalidad en España y explotan a otros inmigrantes con menos tiempo en el país.

Otra consecuencia de no incluir a esta población en el sistema de acogida o brindarles una alternativa para su regularización es la organización de actividades y espacios de venta informal en Madrid (comidas, productos nativos, bebidas, conciertos), entre varias personas que ofrecen diferentes productos en lugares abandonados para obtener ganancias en metálico. No deja de ser sorprendente y un signo del desinterés de la administración, que uno de los lugares en los que se realizó la observación participante sea el mercadillo “el rastro ruta dos” que se organiza los sábados entre las 4:30 am y 7:00 am frente a la Comisaría de Policía de Embajadores en inmediaciones del parque Casino de la Reina. También el Mercado “Las maravillas” en la calle de Bravo Murillo en el cual un número significativo de personas trabajan sin la autorización para ello.

Otra consecuencia del colapso del sistema de asilo es la compraventa de citas para ser atendidos por la Policía o la Oficina de Atención al Refugiado, OAR. Ante la dificultad para acceder al procedimiento de solicitud, dado la escasez de citas telemáticas; los retrasos en las mismas; la disparidad de criterios en los requisitos de acceso a la formalización de la petición según la Provincia y los miles de expedientes sin resolver: los solicitantes se han visto en la necesidad de crear vías alternas para efectuar este

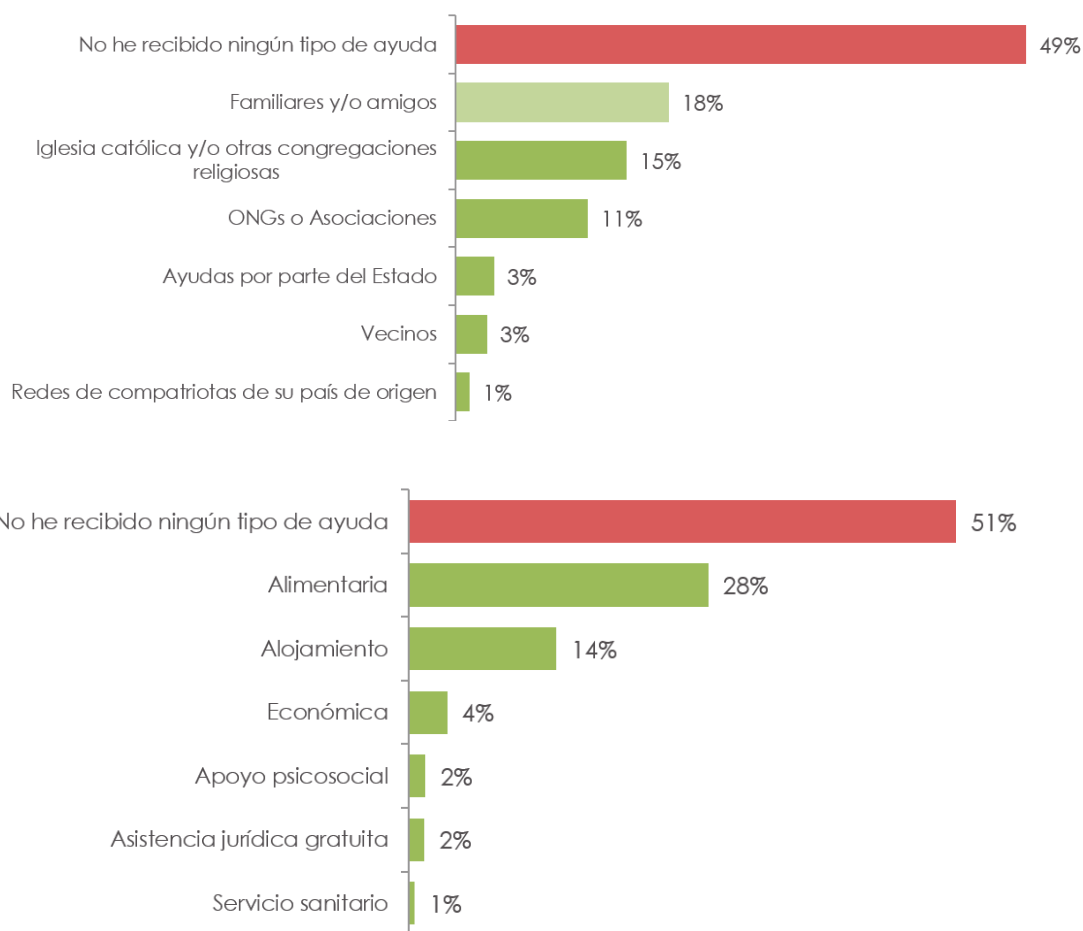
---

<sup>663</sup> Entrevista del 04/12/2022, realizada a Franklin Aristizábal, solicitante de protección internacional desempleado.

procedimiento. Entre ellas, se encuentra comprar las citas en un mercado negro digital para formalizar la solicitud de asilo. Esto ha dado lugar a la creación de mafias alrededor de este proceso que, incluso, trasladan personas a diferentes ciudades o provincias donde este procedimiento es más ágil. Según los informantes entrevistados, una cita para manifestar la voluntad de solicitar asilo oscila en el mercado negro entre los 90 y 260 euros.

Desde luego, las barreras para acceder a ayudas y derechos no generan únicamente las consecuencias en el plano de la ilegalidad, también conducen a la búsqueda de fuentes de ayuda no institucionales. Por ejemplo, para solucionar situaciones de inseguridad alimentaria y de situación de calle, el 44% de los 1.458 encuestados han contado con el apoyo de amigos y familiares en España, seguido de los recursos que traían de su país de procedencia. En relación con la situación de calle y la inseguridad alimentaria, para evitarlas, se han apoyado en recursos propios (trabajo informal) apoyo de amigos en España e instituciones de carácter social. De ese 44%, es decir 640 personas, un 35% se ha apoyado en amigos y familiares; un 31% en recursos económicos propios de su país de origen; un 25% en ayudas sociales y 10% ha contado con trabajo (en su mayoría informal) para subsistir. En relación con las instituciones que ofrecieron estas ayudas sociales, como mencionábamos antes predomina un 26% entre Cáritas y otras ONGs y asociaciones, frente a un 3% por parte del Estado y otro 3% por parte de los vecinos. Ahora bien, cuando se habla de ayudas sociales se hace referencia al tipo de ayudas recibidas, entre las que se encuentran: un 28% de ayudas alimentarias, un 14% de ayudas de alojamiento, un 4% de ayudas económicas, un 2% de apoyo psicosocial, otro 2% de asistencia jurídica gratuita y 1% de servicio sanitario. Con estas cifras, podemos decir que, las ayudas de alojamiento han corrido mayoritariamente a cargo de los familiares y amigos, frente las ayudas alimentarias que se han apoyado, fundamentalmente, en la Iglesia católica para su recepción. Las ONGs, por su parte, han prestado un abanico muy amplio de ayudas.

## Imagen 20. Principal origen de las ayudas recibidas



**Fuente:** Encuesta realizada a los solicitantes de asilo.

Conforme a estas cifras, se analiza que, en medio de las complejidades para acceder a servicios y bienes básicos para su integración multidimensional plena y efectiva, el solicitante de asilo siempre encontrará las formas y medios necesarios para superar cualquier barrera existente y subsistir para continuar con su proceso de integración.

Los anteriores casos, son situaciones comunes en sociedades donde la inclusión y la garantía de los derechos esenciales se encuentran limitados y condicionados. Se pudo constatar más casos donde el inmigrante evade la ley con tal de subsistir, sin embargo, los mencionados son los que más sobresalieron en las entrevistas y grupos focales. Según las versiones brindadas por los solicitantes de asilo: “el trabajo es el objetivo primordial por el cual luchan sin descansar”<sup>664</sup>; incluso, por encima de otros derechos como la salud

<sup>664</sup> Entrevista grupal del 17/05/2022, realizada a solicitantes de asilo con Hoja Blanca caducada.

o la alimentación. Según ellos: “estas necesidades las resolvemos por otro lado, pero lo que necesitamos es trabajar para sobrevivir y enviar dinero a nuestro país”. En consecuencia, el sujeto solicitante de asilo resiliente comienza su proceso de integración, pero no lo hace conforme a la ley, ni en los marcos de un proceso ideal de integración multidimensional.

En suma, los condicionantes burocráticos y la falta de voluntad del funcionariado y de las instituciones sociales del Estado arrebatan a los solicitantes de asilo, que se quedan por fuera del sistema de acogida, cualquier posibilidad o ayuda para subsistir. Dicho enfoque de autonomía es más una política de interferencia y afectación, que un esfuerzo por garantizar los derechos fundamentales del perseguido internacional.

### **6.6.2. Trasfondo moral de las consecuencias negativas que generan las barreras burocráticas sobre el procedimiento de solicitud de asilo**

Las anteriores consecuencias negativas de una integración disfuncional no tienen raíz únicamente en problemas técnicos de cobertura o en fallos en los procedimientos administrativos atinentes al asilo; sino que trascienden al plano moral en la medida en que representan una posición dominante, respecto a la inmigración, por parte de la sociedad de acogida. Es decir, estas consecuencias son el reflejo de la incapacidad generalizada en la sociedad de acogida para afrontar una marejada de solicitudes de asilo como la que se ha generado, desde 2019, en España.

En el Capítulo V se explica que el incremento de la inmigración refugiada o en busca de protección internacional puede generar cinco reacciones morales distintas: estable, elitista, graduada, perfeccionista o una reacción pragmática<sup>665</sup>. En ese apartado se destacan las virtudes de la reacción *pragmática*, tal como se propone, para exigir un acuerdo social (Estado, instituciones, empresas, ciudadanos e inmigrantes) que permita reformar la moral predominante hoy, para que esta funcione bien para todos. Es decir, se defiende que una reacción pragmática, a partir de la llegada incesante de solicitantes de protección internacional, debería conducir a la implementación de un modelo de integración multidimensional que asigne deberes y derechos a los inmigrantes para su efectiva integración jurídica, económica, sociocultural y política.

---

<sup>665</sup> Esta afirmación surge a partir de la propuesta teórica de Thomas Pogge sobre *Las consecuencias de las concepciones morales dominantes*, publicado en 1991. Estas reacciones morales, según el autor, son la manera de responder a circunstancias concretas de la vida real. En este estudio, tomamos la pragmática como la mejor reacción para responder al fenómeno.

Al basarse en la propuesta de Thomas Pogge<sup>666</sup>, sobre las consecuencias posibles en todas las concepciones morales dominantes, se concluye que en la sociedad española ha predominado la reacción *estable* y la *elitista* para responder a circunstancias concretas de la vida real (integración de los solicitantes de asilo) y esto, no obstante, ha tenido las consecuencias negativas que se menciona antes. Luego, revelan la inutilidad de la reacción estable y la elitista como enfoques ético-morales.

Primero, en una *reacción estable*, la tendencia a no cambiar o modificar las valoraciones morales predominantes, incluso, cuando estas provocan consecuencias negativas para la sociedad se justifica, por más precariedad, desigualdad e injusticias sociales que se generen en el seno mismo de la sociedad española. Luego, no se hace necesario cambiar el enfoque administrativo de la autonomía e independencia del inmigrante, aunque éste impida y revictimice a los solicitantes de asilo en relación con el acceso a sus derechos fundamentales. Para un conjunto de la sociedad, las omisiones y condicionantes burocráticos *están bien como están*; dado que: “quien no puede lograr satisfacer sus necesidades, es porque no quiere”<sup>667</sup>. Segundo, la posición moral dominante tendría también rasgos de una *reacción elitista*, la cual supone tener una posición moral superior oculta; y otra pública y adaptable según las circunstancias. Esta reacción supone que la moral básica verdadera de una pequeña élite, aunque sea correcta, es inadecuada para desarrollar el papel de una moral de uso popular, y que en tales casos tendríamos razón como sociedad y estaría justificado el difundir una *moral de uso* diferente a la correcta y oculta. Por ejemplo, una reacción moral elitista permite que una selecta clase política replantee sus convicciones morales en relación con la integración de los solicitantes de asilo, cuando las consecuencias sociales de integrarlos serían muy negativas desde el punto de vista del *uso* (porque le costará votos; se creará un efecto llamada; por los altos costos de inversión social o por generarse el rechazo de la ciudadanía autóctona). Esta reacción explica el por qué, aun conociendo las virtudes y beneficios de atraer y acoger a la inmigración, los pasos hacia una efectiva integración en la práctica política no se dan: el coste (político-electoral, entre otros) es demasiado alto para sobreponer lo *correcto* frente a lo *útil*.

---

<sup>666</sup> Pogge, Thomas, *Moral, justicia y derechos humanos*, Traducción Johnny Antonio Dávila, Medellín (Colombia), Editorial Universidad Pontificia Bolivariana, 2017, págs. 29-45.

<sup>667</sup> Entrevista de 15/11/2023, realizada a José Fernández Sánchez. Concejal de los distritos de Centro y Salamanca, en el Congreso Internacional “Integración, Derechos Humanos y Ciudadanía Global” del 9 de septiembre de 2022.

Como se explicó en el Capítulo V, el basarnos en una *reacción pragmática* nos permite una reconfiguración normativa de lo que *debemos* hacer cuando las posiciones morales predominantes han evidenciado consecuencias negativas inaceptables moralmente. Esta reforma a la moral dominante se impulsa en una reflexión ético-jurídica fundante: el constituyente primario que ha promulgado y mantiene el orden constitucional democrático en España y sus instituciones, no puede permitirse el con-vivir con la desigualdad en el trato al solicitante de asilo. Los casos que se describen sobre las barreras en el acceso a derechos fundamentales a través de condicionantes administrativos y de la falta de su formación legal para garantizar el acceso a servicios, se ha fundamentado en una reacción moral predominante estable y elitista que no ha tenido más impacto que generar precariedad, informalidad, revictimizaciones a los perseguidos y una discriminación institucionalizada. Luego, ante sus consecuencias perversas, es preciso preguntarnos por su efectividad como moral dominante.

Nuestra propuesta radica en asumir modificaciones en la posición cerrada frente a la residencia permanente de la inmigración en España, que predomina en los procesos burocráticos y procedimientos administrativos. El paso hacia una posición pragmática que valore la reducción de las consecuencias negativas que existen hoy, implicará, por ejemplo: optimizar los trámites de contratación y afiliación a la Seguridad Social de los trabajadores de origen extranjero y, al mismo tiempo, mejorar los trámites para su regularización administrativa por vías jurídicas diferentes a la laboral, reduciendo las dificultades técnicas, el coste y los tiempos de espera. El objetivo último dejaría de ser el establecer barreras para la obtención de una autorización de trabajo y, necesariamente, pasaría por ofrecer a la población inmigrante una integración plena y permanente al mercado laboral y a la sociedad, así como el acceso a los mecanismos de protección social y a los servicios públicos.

Conforme a este primer análisis se da paso a la séptima unidad analítica de la investigación, en la cual se desarrollan los hallazgos y resultados relacionados con la *capacidad de resiliencia* del inmigrante solicitante de asilo.



## 6.7. Los inmigrantes como sujetos *resilientes*

En las anteriores unidades de análisis se describen aquellos condicionantes y barreras burocráticas que limitan el proceso de integración de los solicitantes de asilo, es decir, los aspectos administrativos (y extra-administrativos) que configuran una “interferencia y afectación” en el acceso y garantía de los derechos fundamentales de este tipo puntual de inmigración. Los hallazgos obtenidos de las diversas fuentes y técnicas de investigación permiten caracterizar al inmigrante solicitante de asilo como un sujeto resistente; en cuanto es imposible frenarle en su proceso de integración con las barreras descritas. De maneras insospechadas, logran superar los obstáculos (jurídicos, digitales, procedimentales, entre otros) que le antepone el sistema; aunque ello implique transitar sobre un límite muy delgado entre lo legal e ilegal.

Lo primero que hay que poner en cuestión es el conjunto de obstáculos a la integración que se anteponen a los solicitantes de asilo, y su efectividad moral. Se ha comprobado, mediante datos empíricos y a través de otros estudios, que facilitar a la inmigración el acceso a derechos y servicios esenciales resulta beneficioso para la misma sociedad e instituciones del Estado de acogida, pues el acceso al mercado laboral, por ejemplo, genera que el inmigrante incremente su capacidad adquisitiva e impacte en el crecimiento económico del país a través del consumo. Además de suplir sus necesidades básicas, cotizar en el sistema de Seguridad Social y contribuir con el pago de impuestos de renta. Por lo contrario, impedir al solicitante este tipo de inclusión económico-laboral está costándole a España, al menos 7,7 mil millones de euros al año, según el Banco de España, en fuga de divisas a través de mesadas que se envían por portales de transferencia como Western Union, Ria, Remitly, entre otros; y que salen del país sin controlarse debidamente por la Hacienda nacional<sup>668</sup>. Paradójicamente, los obstáculos para la integración redundan en situaciones que generan un mayor coste al Estado de acogida. Así, la imposibilidad para que el inmigrante acceda a una vivienda digna y reciba asistencia sanitaria preventiva de enfermedades físicas y mentales termina en el despliegue de los sistemas de atención sanitaria de urgencias y emergencias cuando se generan situaciones críticas de salud y mendicidad.

---

<sup>668</sup> Lacomba, Joan; Benloch, Cristina; Cloquell, Alexis; Veira, Alberto, *La aportación de la inmigración a la sociedad española*, Madrid, Observatorio Permanente de la Inmigración, 2019.

Lo segundo que se tendría que valorar es que la emergencia social que podría desatarse se ha mantenido a raya, fundamentalmente, por las acciones resilientes que la misma inmigración solicitante de asilo emprende para evitar su marginalización. Esto nos pone frente a un tipo de inmigrante activo respecto a la burocratización negativa de su propio proceso de integración. Los medios identificados como los más recurrentes han sido el trabajo “en negro”, fundamentalmente en las redes migratorias y a través de la compraventa de productos y servicios. Esta actitud, lejos de ser un defecto, constituye una cualidad desde el punto de vista de esta propuesta de integración multidimensional. La integración efectiva requiere de un sujeto inmigrante que sea lo más activo posible en la sociedad de acogida y que, a la vez, esté dispuesto a superar cada una de las etapas del proceso de integración. Es decir, que tenga la voluntad para cumplir con los criterios de cada dimensión y avanzar en su integración; conforme al orden propuesto de las escalas.

Si el sujeto solicitante de asilo no tiene la voluntad de integrarse, se concibe como un sujeto pasivo o simplemente como un “receptor” de políticas de asistencia: la integración multidimensional fracasa. El individuo debe estar dispuesto a transitar en un orden jerárquico flexible por cuatro etapas: 1) regularizarse, 2) insertarse en el mercado laboral, 3) aprehender los valores y dinámicas sociales y 4) participar políticamente de manera activa en todos los espacios que integre. Es imposible lograr una integración plena y efectiva en la sociedad de acogida, sin transformar la actual actitud resiliente, en una posición de voluntad para cumplir con los criterios y objetivos esenciales que contiene cada una de las cuatro dimensiones. La actitud resiliente, identificada en los solicitantes de asilo a través del proceso de investigación, constituye la materia prima ideal para que la integración multidimensional adquiera la dinámica que necesita.

Aunque la administración y las instituciones sociales del Estado quieran brindarles todas las vías, oportunidades y mecanismos para integrarse, al final este objetivo está en las manos y en la voluntad del sujeto que lo busca. En tal caso, cabe perfectamente la consigna popular: “si no quiere, no puede”. Precisamente, por eso, en la explicación de esta propuesta, se plantea un modelo de integración basado en escalas jerárquicas flexibles, con el objetivo de satisfacer las necesidades primarias del inmigrante solicitante de asilo según su situación particular. De manera que, éste pueda continuar su proceso cumpliendo los criterios según el orden de las escalas, aunque inicie en cualquiera de ellas. Recordemos que cada escala posee indicadores específicos que buscan satisfacer las necesidades esenciales del solicitante de asilo para avanzar en su proceso de integración. Una persona puede iniciar su proceso de integración en la dimensión política

(la última en la escala), por ejemplo, por su vínculo con asociaciones de inmigrantes. Ese puede ser el primer espacio, escala o dimensión de su integración, sin embargo (si se trata de una persona resiliente ante las barreras que enfrente), tenderá a buscar el inicio del orden propuesto y desarrollar la dimensión jurídica. Dicho movimiento (hacia las escalas iniciales), requiere de la voluntad como condición *sine qua non* de la integración. En el ejemplo anterior, sin voluntad para regularizarse, la persona podrá mantenerse en el espacio de la asociación de inmigrantes donde ha desarrollado su dimensión política, pero no avanzará hacia el cumplimiento de los criterios de la dimensión jurídica, de la inserción laboral y de la dimensión social.

Se afirma que el inmigrante solicitante de asilo es un sujeto resiliente, basándose en la propuesta conceptual de autores como Néstor Suárez Ojeda<sup>669</sup>, quien propone que la resiliencia es una combinación de factores que permiten al sujeto enfrentar y superar problemas y adversidades que se le presentan; como también, transformarse a partir de ellos y construir sobre ellos. En contraste, Stefan Vanistendael<sup>670</sup> hace la distinción de dos componentes de este concepto: por un lado, la *resiliencia frente a la destrucción*, entendida como la capacidad de proteger la propia integridad, bajo presión. Por otro lado, la capacidad de *forjar un comportamiento vital positivo* pese a las circunstancias difíciles, el cual va más allá de la simple resistencia. Por su parte, Michael Rutter<sup>671</sup>, propone que la resiliencia es un conjunto de procesos sociales e intrapsíquicos que permiten tener una vida “sana” en un medio convulso.

Siguiendo este marco conceptual, se explica en los siguientes párrafos, que el inmigrante solicitante de asilo, en su proceso de acogida e integración, cuenta con una serie de factores resilientes para enfrentar las adversidades y traumas causados por motivos de huida de su lugar de procedencia; por la separación de sus seres queridos, la exclusión social que puede vivir en la sociedad receptora y los sentimientos de desesperanza y frustración por creer que ha fracasado en su proyecto migratorio. También se evidencia la presencia de una actitud resiliente en el solicitante de protección, el cual enfrenta y supera la ausencia de oportunidades laborales al llegar a la sociedad de acogida; así como la carencia de derechos sociales y políticos y la frustración ante los

---

<sup>669</sup> Ojeda, Néstor, “Resiliencia o capacidad de sobreponerse a la adversidad”, *Medicina y sociedad*, vol. 16 (3), 1993.

<sup>670</sup> Vanistendael, Stefan, *Cómo crecer superando los percances: resiliencia capitalizar las fuerzas del individuo*. Ginebra, International Catholic Child Bureau, 1994.

<sup>671</sup> Rutter, Michael, “Resilience some conceptual considerations”, *Conference on Fostering Resilience*, Washington D.C, 1991.

condicionantes burocráticos y jurídicos en la nueva sociedad, los peligros de detención y expulsión o la falta de apoyo psicosocial profesional.

### **6.7.1. La concepción romántica de la vulnerabilidad para minimizar la potencialidad de la inmigración resiliente**

Ahora bien, partiendo de que el inmigrante es un sujeto resiliente y completamente decidido a encontrar los medios y las formas para avanzar en su proceso de integración<sup>672</sup>, se identifica la existencia de una concepción moral gubernamental errónea desde el punto de vista pragmático y que predomina en parte de la administración del procedimiento de asilo y en la mayoría de los operadores que gestionan las políticas de acogida e integración de este tipo de inmigración. Dicho enfoque o reacción moral se constata a través de métodos empíricos como la entrevista y los grupos focales, y consiste en un victimismo: el idealizar al inmigrante solicitante de asilo como un sujeto pasivo, únicamente, una víctima receptora de ayudas sociales e incapaz de asumir deberes/compromisos con su entorno y correspondientes a sus derechos. De acuerdo con Slavoj Žižek<sup>673</sup>, este enfoque ubica al refugiado en una posición exclusiva de víctima, asignándole un sitio por fuera de la estructura económica, social y política; conforme a su identidad particular (la de víctima) en una sociedad “despolitizada”. Cada solicitante de asilo tiene su lugar y su propio estatus de mártir, bajo discriminaciones positivas que, paradójicamente, le perjudican; dado que le niegan su lugar como un sujeto activo con capacidades para insertarse en la sociedad.

Este enfoque o reacción moral, ante la llegada de inmigrantes, se fundamenta en brindar un trato preferencial al que es diferente, para lograr hacer “justicia social” con él. Esto anula toda posibilidad de reconocimiento de sus intereses y su identidad, representa la muerte total de la política pues, a través del asistencialismo, se niegan los conflictos que caracterizan a las sociedades multiculturales. El trasfondo de este “silenciamiento”, a través de una reacción moral asistencialista que minimiza al refugiado o al solicitante de asilo, tiene un trasfondo político-ideológico: negar la posibilidad del conflicto social, pues de él emergen, comúnmente, los cambios estructurales a los que tanto teme la sociedad de acogida. En consecuencia, y de acuerdo con el análisis de datos de la

---

<sup>672</sup> Esto se corrobora con las entrevistas y encuestas que les realizamos, donde nos cuentan la cantidad de hazañas que hacen para acceder a derechos fundamentales que deberían serles garantizados.

<sup>673</sup> Žižek, Slavoj, *En defensa de la intolerancia*. Madrid, Sequiter, 2018. Žižek, Slavoj, *La nueva lucha de clases. Los refugiados y el terror*, Barcelona, Anagrama, 2016.

investigación, el principal reto para la sociedad de acogida española es superar la posición moral dominante que victimiza o criminaliza a los inmigrantes solicitantes de asilo, para reconocerlos como sujetos completamente racionales, responsables moralmente y dispuestos a asumir obligaciones si se les ofrecen oportunidades. El hecho de victimizar a los inmigrantes y solicitantes de asilo es, presumiblemente, una estrategia intencionada para decir que los reconoce y los respeta, pero los ubica en una posición distante de la estructura social del país de acogida y les neutraliza como actores políticos. Es decir, la concepción victimista ubica al inmigrante solicitante de asilo lo más lejos posible de las estructuras políticas y las instancias de decisión relacionadas con su propio porvenir, haciéndole creer – al mismo tiempo – que se le reconoce como víctima, sin pretender integrarlo.

El anterior planteamiento coincide con los postulados de Javier de Lucas<sup>674</sup>, quien hace un mismo análisis sobre la integración y el victimismo, pero desde otros ámbitos. Para este autor, las políticas migratorias tienen un objetivo único, y es la gestión de los flujos migratorios para su adecuación a las necesidades del mercado de trabajo. Es decir que, la reacción victimista ofrecería a los inmigrantes un contrato jurídico y político provisional; nada relacionado con su integración multidimensional y plena. Para las instituciones del Estado y para la misma sociedad de acogida no existe un interés en integrar plenamente al inmigrante solicitante de asilo, no hay un interés por un proyecto migratorio de integración a nuestras sociedades porque se parte, exclusivamente, según Abdelamek Sayad<sup>675</sup>, en que el inmigrante es un sujeto que, al final, retornará a su país de procedencia. Según Stephen Castles<sup>676</sup>, el inmigrante (en este caso el solicitante de asilo) coincide con la representación del *verdadero y buen inmigrante*: alguien de paso en la sociedad de acogida. Esta noción tiene como objetivo ubicar al inmigrante y al solicitante de asilo en una categoría instrumental (en el ámbito del mercado) y en un sujeto extranjero que no debe y “no puede” insertarse a la sociedad asumiendo deberes que redunden en derechos, por su condición de víctima. Así, bajo la mesa del discurso moral de la ayuda al perseguido que se pregonaba en las sociedades de acogida, se encuentra la premisa del “buen solicitante de asilo”, un “migrante económico disfrazado” que solo

---

<sup>674</sup> De Lucas, Javier, “Inmigración, diversidad cultural, reconocimiento político”, *Papers. Revista de sociología*, 94, 2009, págs. 1-27. De Lucas, Javier, “Diversidad, pluralismo, multiculturalidad”, *Reflexiones sobre la diversidad*, 2009, págs. 5-13.

<sup>675</sup> Sayad, Abdelmalek, *La doble ausencia. De las ilusiones del emigrado al padecimiento del inmigrado*. Barcelona, Anthropos, 2010.

<sup>676</sup> Castles, Stephen, Globalización e inmigración, en Aubarely Zapata, *Inmigración y procesos de cambio*, Barcelona, Icaria, 2004.

cumple con un rol instrumental y pasivo: ser un trabajador extranjero extracomunitario que exclusivamente viaja a los países desarrollados a cumplir su trabajo y retornar a su lugar de origen; sin dejar rastro, sin alterar la sociedad de destino y sin generar costes. Esta concepción moral explica la extraña combinación entre un rechazo del 95% de las solicitudes de protección internacional y un permiso al 90% de solicitantes para residir en el país con una autorización provisional para trabajar que finaliza con una carta de expulsión un año y medio después de su arribo<sup>677</sup>. Es decir, se espera que la persona a la que se niega el asilo regrese al país del que precisamente huyó o vaya a otro país no europeo, después de haber trabajado regularmente y (mayoritariamente) “en b”. Pues llega un momento, según la legislación del Estado de acogida: “en el que los motivos por los cuales huyó en busca de protección se solucionan”.

El problema de este último caso es que estos sujetos huyen porque no hay posibilidades de regresar al lugar de procedencia en el que sus vidas corren peligro. ¿Cómo regresan estas personas a los mismos contextos en donde su vida e integridad se encuentran amenazadas? Las políticas de acogida e integración tienen un enfoque claro, y es ubicar y conceptualizar al inmigrante como un sujeto extranjero, receptor de ayudas sociales y que se encuentra “por fuera de las estructuras sociales, económicas y políticas de la sociedad receptora; pues no son ciudadanos, no pueden ser como los autóctonos y tampoco quieren serlo, dado que en cualquier momento volverán a su país”<sup>678</sup>. Las estrategias y sistemas de asilo, acogida e integración “marcan” unas barreras, unos condicionantes y una diferenciación entre el inmigrante extracomunitario (solicitante de asilo) y los ciudadanos, en relación con los distintos derechos y las distintas formas de garantizarlos. Por ejemplo, encasillar al solicitante de asilo como simple víctima lo incapacita de ser ciudadano, no tiene sentido hacerlo parte de las estructuras e instituciones sociales porque su “condición de refugiado” no le permite avanzar en las dimensiones de su integración.

Lo anterior, configura una visión y posicionamiento poco efectivo desde el punto de vista moral, frente a sujetos que diariamente demuestran sus capacidades de resiliencia por sobresalir e insertarse en las estructuras de la sociedad de acogida. Como se ha explicado, no garantizarles los derechos fundamentales a los solicitantes de asilo evita un compromiso excesivo de las instituciones del Estado de acogida frente a estos sujetos. En

---

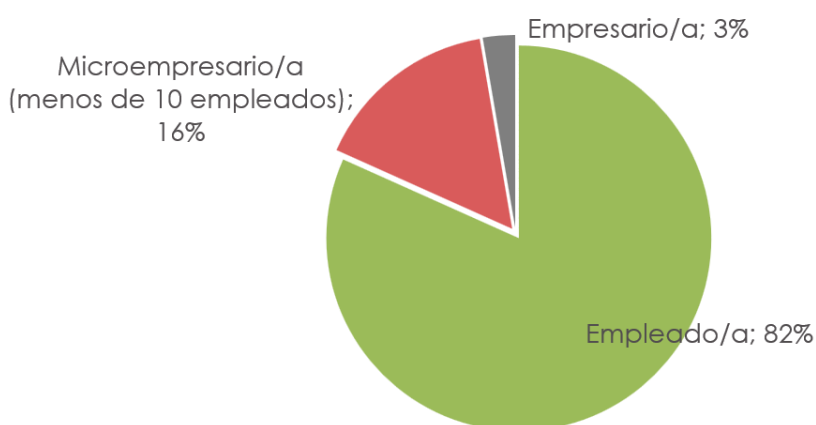
<sup>677</sup> Media calculada en la encuesta a 1458 solicitantes de asilo.

<sup>678</sup> Entrevista del 15/03/2022, realizada a un agente de la Policía Nacional experto en inmigración de Aluche.

otras palabras, entre más deberes se le asignen al inmigrante solicitante de protección, el Estado deberá brindar más medios suficientes para que esos deberes sean cumplidos y ello podría comprometer más a las instituciones sociales y a la misma sociedad de acogida.

A partir de los datos empíricos obtenidos de las entrevistas, grupos focales y encuesta a 1.458 solicitantes de asilo, se halla que estas personas, aunque no tengan reconocimiento jurídico (el cual es necesario para insertarse en el mercado laboral, ser parte de las dinámicas sociales en el país de acogida y participar activamente en el ámbito político), viven y obtienen su sustento mediante múltiples formas. Según la encuesta, más del 51% de los solicitantes de protección internacional entrevistados han contado con los recursos necesarios para suplir sus necesidades en la sociedad española. No han tenido que recurrir ni recibir ningún tipo de ayuda pues, por un lado, venían con sus propios recursos económicos o, por otro lado, realizan trabajos informales que les permiten obtener ingresos para suplir sus necesidades básicas. Del total de los encuestados, un 82% eran empleados en sus países de origen, un 3% eran empresarios y un 16% tenían microempresas con menos de 10 empleados. Es decir, que cuentan con recursos para mantenerse en la nueva sociedad y con una experiencia laboral determinante para insertarse en el mercado laboral de la sociedad española.

**Imagen 21. Situación laboral en el país de origen antes de viajar a España**



**Fuente:** Encuesta realizada a los solicitantes de asilo.

Se debe recordar que la mayoría de los encuestados, un 60%, cuentan con formación en educación superior. En comparación con la media de las encuestas recogidas por el Latinobarómetro de 2020, el solicitante de asilo que arriba en España tiene un nivel

formativo superior que la media de Latinoamérica. Por lo anterior, se analiza que las personas que llegan a España con niveles de estudios altos hacen parte de un grupo reducido cualificado y constituye un potencial capital humano para la sociedad española. Estos datos desvirtúan las premisas del victimismo como enfoque moral, pues contrario a lo que supone esta reacción, los inmigrantes que buscan refugio en España, cuentan con las capacidades para desarrollar diversas funciones y acceder al mercado laboral.

Según los estudios de Javier Urbano<sup>679</sup>, las economías de todos los Estados del mundo (renta alta, media o baja) han enfrentado la presencia de inmigrantes; ya sea en carácter de naciones de origen, tránsito o recepción. En la actualidad, no hay una sola nación que niegue el determinante papel de las migraciones en su economía y en otras facetas del desarrollo. Autores como Geronimi<sup>680</sup>, plantean el arduo trabajo, las estrategias planificadas de algunos países para atraer inmigración a sus territorios y lograr su sobrevivencia: “poblar o perecer”, postulaban países como Canadá, Australia y Alemania hace tan solo una década. Según Migration and Remittances<sup>681</sup>, los Estados deben vincularse a las migraciones, pues de ellos dependen cifras millonarias en dólares de remesas que sostienen economías enteras. Los datos más conservadores ubican montos por encima de los 600,000 millones de dólares anuales; de los cuales, la mayor parte se transfieren de las naciones ricas a las naciones pobres, en dirección opuesta a la movilidad migratoria<sup>682</sup>.

Según las entrevistas realizadas a solicitantes de asilo y funcionarios de ONGs, los inmigrantes que llegan en busca de protección internacional usualmente realizan todo tipo de trabajos para obtener retribución económica y suplir sus necesidades básicas. Trabajos, informales o formales, en cuidado de personas, clases particulares, sectores de la hostelería, limpieza, reformas y construcción, repartidores de comida a domicilio, cuidados sanitarios, operadores de máquinas, ventas online, artesanos, cocineros, industria tecnológica, son las ocupaciones más usuales para este grupo poblacional. Cuando se preguntó sobre su situación socioeconómica y laboral en España, de los 1.458 encuestados, el 50% declaró encontrarse en la misma situación laboral que a su llegada a

---

<sup>679</sup> Urbano Reyes, Javier, *Migración internacional en el siglo XXI. Cuatro debates sobre un fenómeno en constante cambio*, México, Universidad Iberoamericana, 2015.

<sup>680</sup> Geronimi, Eduardo, *Acuerdos bilaterales de migración de mano de obra: modo de empleo*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2004.

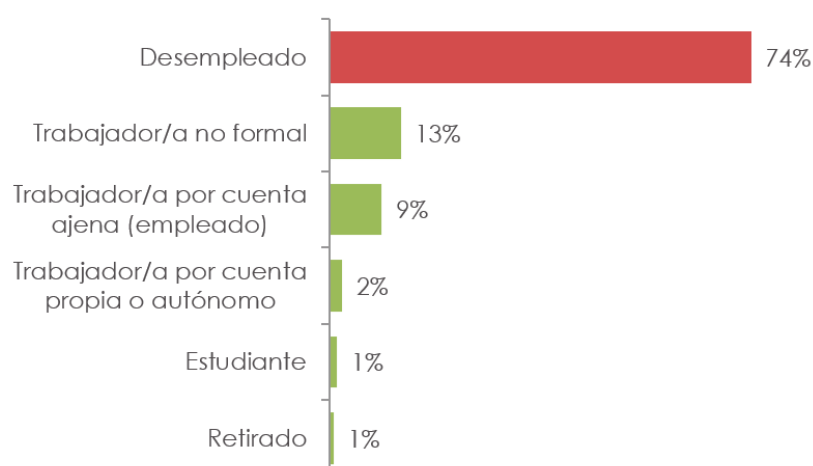
<sup>681</sup> The World Bank Group, *Migration and Remittances: Annual Remittances Data*, Washington D. C. the World Bank Group, 2018.

<sup>682</sup> En este punto, se hace énfasis sobre los datos del Banco de España que ya se mencionaron: más de 7.733 millones de euros al año con dirección a Colombia, Ecuador, Bolivia y Marruecos, principalmente.

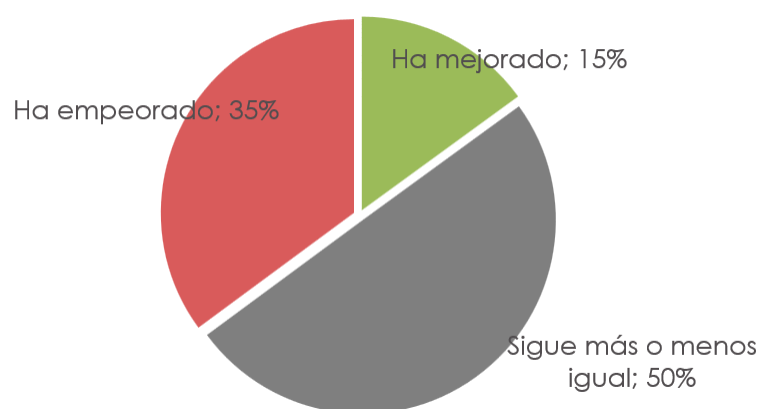


España. El 35% reconoció que ha empeorado y solo el 15% restante manifestó que ha mejorado desde su llegada al país. No obstante, casi 3 de cada 4 demandantes de asilo se encuentra en situación de desempleo, y entre los que han encontrado un empleo, la mitad de ellos son informales. Un 13% cuenta con un trabajo informal, un 9% con trabajo por cuenta ajena, un 2% con trabajo por cuenta propia. Según nuestra encuesta, un 74% están desempleados, pero la mayoría de estas personas realizan trabajos esporádicos y resuelven su subsistencia “con lo que les salga, por ejemplo, de relaciones públicas en discotecas o lavando baños en bares”<sup>683</sup>. Entre las ocupaciones que son cubiertas por los solicitantes de asilo encontramos que, los perfiles de cuidadores y servicio doméstico están mayoritariamente cubiertos por perfiles femeninos; y los de la construcción, sector automovilístico, industria, tienen un perfil claramente más masculino.

**Imagen 22. Situación laboral en España**



**Evolución de situación laboral desde la llegada España**



**Fuente:** Encuesta realizada a los solicitantes de asilo.

<sup>683</sup> Entrevista el 4/06/2022, realizada a Mary Muñoz líder de inmigrantes colombianos en Madrid.

¿Qué quieren dicen estos datos obtenidos de la encuesta? Que la población solicitante de asilo posee cualidades y potencialidades humanas determinantes que distan de la representación pasiva que da sustento al *victimismo* como enfoque moral. En los solicitantes de protección internacional, sucede todo lo contrario a las premisas del “buen solicitante de asilo” que redundan en un posible retorno. Pues la inmensa mayoría de entrevistados y encuestados, un 75,2%, dijo no considerar regresar a su país, ni siquiera se lo plantean; aunque tuvieran graves dificultades económicas, vínculos emocionales y afectivos con su familia y amigos en su país de origen, diferencias socioculturales con la sociedad española o dificultades para alcanzar una situación regular en España. Se comprueba que, ante una resolución denegatoria de la solicitud de asilo, el 90% de entrevistados recurren a una demanda ante el Contencioso Administrativo para frenar la orden de expulsión y ganar tiempo hasta aplicar a una forma de arraigo. Luego, la idea de un sujeto pasivo que “viene y se va”, no es más que una ficción.

#### **6.7.2. El acceso al mercado laboral como el objetivo prioritario de los solicitantes de asilo ¿Una oportunidad para maximizar los beneficios de la inmigración regular?**

Con los datos de la encuesta puestos en contraste con la información cualitativa de las entrevistas y los grupos focales, se analiza que los solicitantes de asilo, aunque no tengan y no puedan acceder a trabajos formales y fijos, se “rebuscan” el diario vivir realizando múltiples funciones con remuneraciones no bancarizadas. Según los informantes, “los trabajos esporádicos e informales les garantiza hacer otros trabajos, dedicarse a otras labores y que sus ingresos sean constantes”<sup>684</sup>. A veces los empleadores buscan personas inmigrantes, denominadas “sin papeles”, para pagar “en negro” salarios bajos y evadir impuestos y tasas por contratación de personal. Estas condiciones son la única opción para el inmigrante que necesita dinero para sobrevivir y no cuenta con una autorización de trabajo.

Según el Departamento de Investigaciones de la OIT<sup>685</sup>, los inmigrantes suelen enfrentar limitaciones para acceder a empleos decentes en función de su cualificación y aspiraciones. Esto restringe su proceso de integración y reduce su aporte económico a la

---

<sup>684</sup> Entrevista del 5/03/2022, realizada a Katherine Vélez solicitante de asilo con esposo con diversidad funcional auditiva.

<sup>685</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo*, Ginebra, OIT Departamento de Investigaciones, 2019.

sociedad de acogida. Aunque la integración es un proceso multidimensional que requiere de tiempo y condiciones para que se desarrolle de forma plena, el hecho de no entrar al mercado laboral rápidamente puede tener consecuencias negativas que impactarán para el resto de la vida de los inmigrantes recién llegados. Por el contrario, la inversión y gestión centrada en permitir y garantizar la entrada oportuna del solicitante de asilo al mercado laboral pueden redituarse en beneficios a largo plazo para el conjunto de la sociedad. Se debe recordar que, según la encuesta realizada, de los 1.458 solicitantes de asilo, el 85% se ubica entre los 18 y los 40 años, es decir, que son personas en edad de trabajar y económicamente activas.

De acuerdo con Naciones Unidas y el estudio de Joan Lacomba<sup>686</sup>, ante el aumento de la inmigración, la falta de estrategias para la integración cobrará altos costos sociales y económicos para las sociedades y los Estados. Esto supone nuevos retos y el planteamiento de preguntas sobre la gobernanza de la inmigración, las maneras de maximizar pragmáticamente los beneficios de la inmigración y las estrategias para apoyar la integración con políticas apropiadas y cuáles son las soluciones más eficaces.

Conforme a esta realidad, el Estado y sus instituciones deben discernir que la integración jurídica y económica, no solo es un deber ético; sino que es una necesidad. Según la OCDE y ACNUR<sup>687</sup>, el aporte económico de los inmigrantes puede ser potencial gracias a una mejor integración de este grupo en la economía y el mercado de trabajo de la sociedad de acogida. Es decir que, a mayores tasas de empleo, más importante será el aporte de este grupo poblacional.

Sin embargo, en el caso estudiado predomina la contratación informal. La informalidad impacta, además, en situaciones de explotación, precariedad laboral y trata de personas; es decir, en descontrol e inseguridad desde el punto de vista institucional. Las personas en situación irregular y los solicitantes de asilo en los primeros seis meses desde su petición de protección, aun queriéndolo, no pueden darse de alta en la Seguridad Social. Luego, no pueden cotizar y no pueden acceder a garantías que les permita un trabajo digno. Esta situación beneficia a un sector empresarial de la sociedad de acogida que se aprovecha de las trabas puestas a la regularización, pues les sale “más barato contratar personas sin autorización de trabajo”.

---

<sup>686</sup> Lacomba, Joan; Benloch, Cristina; Cloquell, Alexis; Veira Alberto, *La aportación de la Inmigración a la sociedad española*, Madrid, Observatorio Permanente de la Inmigración, 2019.

<sup>687</sup> OCDE y ACNUR, *Colaborar con los empleados en la contratación de personas refugiadas*, Ginebra, OCDE y ACNUR, 2018.

Conforme a los datos empíricos obtenidos – que aportan información inédita para el contexto español – se analiza que, para el Estado y los organismos de control (Policía, Agencia Tributaria, Seguridad Social, Hacienda) resulta imposible vigilar tan estrechamente la vida y acciones del inmigrante de manera que se evite su participación en actividades de la economía subterránea. Por más que se esfuercen los organismos estatales, el inmigrante hará lo que sea para suplir sus necesidades y ser parte de las estructuras económicas y sociales de la sociedad de acogida.

Resulta contradictorio que, en lo referido al trabajo, el sistema de asilo y las autoridades a las que les corresponde la acogida e integración busquen controlar, interferir y condicionar el proceso de vinculación de los solicitantes al mercado laboral, pero en las demás dimensiones, especialmente aquellas que requieren acciones de parte del Estado, predomine la omisión en las autoridades y un supuesto enfoque de “autonomía” del inmigrante. Es decir, el sistema no brinda ninguna garantía o condiciones óptimas para que el inmigrante adquiera habilidades, estatus u oportunidades para insertarse en la sociedad, pero cuando logra acceder a algo tan básico y determinante como es el trabajo, entonces eso configura un problema para las autoridades. La autonomía del inmigrante en el proceso de integración encuentra sus límites cuando éstos se insertan en el mercado laboral, a través de la informalidad, y su centro más justificado cuando se trata de proveerse salud o formación. En otras palabras, el solicitante de asilo debe ser autónomo para costearse su sanidad y su formación, pero no para insertarse en el mercado laboral.

Aun creyendo que ese enfoque cuenta con un mínimo de lógica, éste resultaría contradictorio, pues el trabajo es un medio fundamental para satisfacer las necesidades básicas del inmigrante y, de esa manera, disminuir su demanda de ayudas sociales. Autorizar el derecho a trabajar reduce cualquier situación de precariedad. Sin embargo, la irregularidad que precede y sucede a los solicitantes de asilo les impide acceder al mercado de trabajo de manera formal y conforme a la Ley. Como muestran los datos, los inmigrantes logran, si o si, insertarse laboralmente en la sociedad de acogida, informalmente en los primeros seis meses y al cesar en su condición con, la muy probable, denegación de la petición de protección. En Estados Unidos encontramos un ejemplo, no replicable, pero lógico de autonomía. Para reducir las cargas de la asistencia social se permite a los solicitantes de asilo (y en general a cualquier inmigrante) trabajar con contratos con los cuales se financian, autónomamente, su propia atención sanitaria y formativa. Desde luego, el modelo estadounidense no corresponde con los principios de ciudadanía que ha construido Europa, sin embargo, esta comparación permite resaltar la

contradicción del argumento de la autonomía cuando toca los límites de la autorización de trabajo.

Estos sujetos han llegado a la sociedad de acogida con unos objetivos racionales, unos objetivos basados en acceder a condiciones dignas de vida, a ejercer el derecho universal a trabajar, ser parte de las dinámicas sociales y participar en los ámbitos políticos de la nueva sociedad. El hecho de negar esta realidad; justificar no hacer nada al respecto e imponer barreras y condicionantes burocráticos al derecho al trabajo, no es solo un acto negligente y necio, sino un autoengaño y una autoflagelación. La simple prohibición de ser dados de alta en la Seguridad Social no permite controlar ni gestionar el fenómeno de la inmigración y su integración. Ese posicionamiento terco o concepción necia ante la realidad pone en un segundo plano que el trabajo es el objetivo prioritario de cualquier persona por muy víctima que se le considere: el derecho de los inmigrantes a una autorización de trabajo incondicionada incrementa el nivel de bienestar del conjunto de la sociedad.

Según los informantes, condiciones como: a) la incertidumbre al llegar a la sociedad de acogida, b) la desinformación sobre los procesos burocráticos y procedimentales de la solicitud de protección internacional, c) los condicionantes burocráticos para acceder a derechos fundamentales, d) la exclusión y barreras para el acceso a derechos básicos (salud, educación, permisos de residencia, participación política), e) dificultades para acceder al mercado laboral, f) los prejuicios y la discriminación institucionalizada por algunos organismos sociales de la sociedad receptora y g) la situación de precariedad material y emocional; llevan al inmigrante solicitante de asilo a situaciones de presión, estrés y desespero. Sin embargo, se halla que estos sujetos son capaces de sobrepasar dichas adversidades y transformarlas en oportunidades para mejorar sus situaciones, apoyándose, según Stefan Vanistendael<sup>688</sup>, en los ámbitos conocidos como dimensiones de resiliencia. Estas dimensiones son: Primero, apoyo en las redes sociales informales. Segundo, tener un sentido de vida, es decir, la capacidad de darle importancia y coherencia a su vida. Tercero, tener una autoestima positiva, valorándose, confiando en sus capacidades y creer que todo saldrá bien. Cuarto, tener aptitudes y destrezas que le permitirán desarrollar competencias y confianza hacia los demás y consigo mismo.

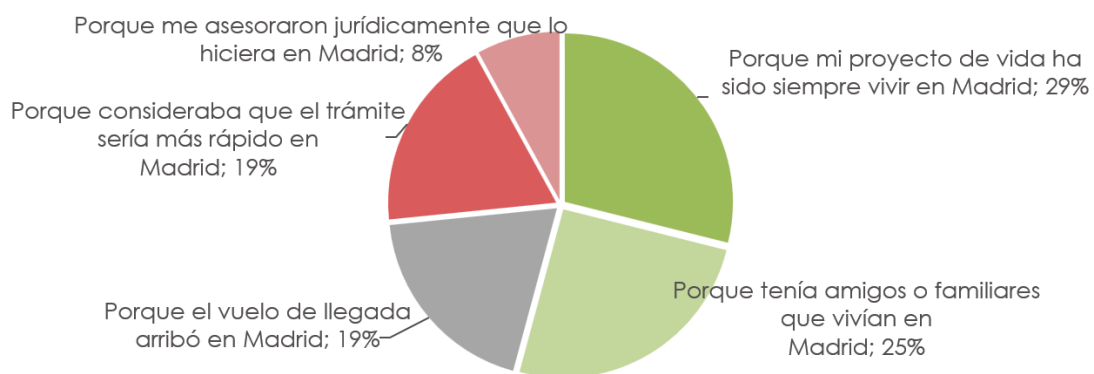
Efectivamente, se analiza en las versiones de los entrevistados y en los datos de la encuesta que, el inmigrante se basa en el apoyo de amigos, personas cercanas y familiares

---

<sup>688</sup> Vanistendael, Stefan, *Cómo crecer superando los percances: resiliencia capitalizar las fuerzas del individuo*, Ginebra, International Catholic Child Bureau, 1994.

que han viajado antes (redes migratorias) para suplir sus necesidades básicas, para encontrar oportunidades laborales (así sean informales), para recibir apoyo emocional, para no caer en situación de calle, para informarse sobre los procedimientos jurídicos y burocráticos que debe realizar (padrón, solicitud de protección internacional, número de Seguridad Social, procedimientos de extranjería, entre otros), entre otros. Asimismo, crea redes para participar de actividades culturales, sociales y políticas que incentivan su proceso de adaptación, comprensión e integración en la nueva sociedad. Según la encuesta, el proyecto migratorio de solicitar protección internacional y residir en Madrid se debe a que el 25% de los encuestados tenían conocidos que residían en la ciudad, otro 27% dijo que llegaron a Madrid porque les recomendaron que al ser la capital serían más ágiles todos los procedimientos burocráticos, de asilo y de extranjería.

### Imagen 23. Motivos de solicitud de asilo en Madrid



**Fuente:** Encuesta realizada a los solicitantes de asilo.

Respecto a la capacidad de darle importancia y coherencia a su vida, los solicitantes de asilo, desde el momento en que llegan, buscan vías para acceder, principalmente al mercado laboral y poder adquirir solvencia para suplir sus necesidades básicas, enviar dinero a sus países, crear redes e insertarse socialmente. Las evidencias empíricas muestran que el principal objetivo del proyecto migratorio reside en obtener un trabajo y, conforme a este, suplir las necesidades materiales y psicológicas. Autores como

Menvielle<sup>689</sup>, Néstor Ojeda<sup>690</sup> y Grotberg<sup>691</sup>, plantean que la resiliencia consiste en tener aptitudes y destrezas para forjar un comportamiento vital positivo pese a las circunstancias difíciles. El análisis que se hace sobre los datos empíricos y el planteamiento teórico de Stefan Vanistendael<sup>692</sup>, es que el solicitante de asilo es un sujeto sobresaliente, pues hace de su proceso una vía a través de la cual transforma las adversidades, limitaciones y condicionantes en motivos para crear alternativas y oportunidades que le permitan acceder a derechos fundamentales como el trabajo, la vivienda. Las entrevistas, tanto grupales como individuales, comprueban que los inmigrantes peticionarios de protección internacional desarrollan habilidades y destrezas de adaptación para alcanzar mejores condiciones de vida en la sociedad española.

Conforme a lo que se ha podido constatar empíricamente, no tiene sentido asumir al inmigrante solicitante de asilo como una víctima pasiva o simplemente concentrarse en su situación de vulnerabilidad durante su proceso de acogida e integración; olvidando las posibilidades para potenciar sus competencias y darles las oportunidades para contribuir a su nueva sociedad. La búsqueda de protección internacional tiene implícita una baja probabilidad de retorno al país de procedencia. En consecuencia, es presumible, en la mayoría de los casos, el interés en insertarse a la sociedad receptora. En resumen, los conocimientos, la resiliencia, creatividad y capacidad de adaptación son potencialidades que deben ser gestionadas, desde la administración pública, para acelerar el proceso de integración del solicitante de asilo a las estructuras económicas, sociales y políticas del país de acogida.

De acuerdo con lo dicho por los entrevistados, las alternativas a las que han tenido que acudir para incrementar sus oportunidades en la sociedad de acogida han sido: buscar asilo como una “alternativa” para adquirir un estatus regular y estar amparados bajo el principio de no devolución, acceder en los primeros seis meses y después de la denegación a trabajos sin contrato, ni derechos laborales<sup>693</sup>. Todas las acciones que emprenden los

---

<sup>689</sup> Menvielle, Edgardo, “Resiliencia y familias de América Central refugiadas en Estados Unidos”, *Infancia en el mundo*, 5 (3), 1994, págs. 357-368.

<sup>690</sup> Ojeda, Néstor, “Resiliencia o capacidad de sobreponerse a la adversidad”, *Medicina y sociedad*, vol. 16 (3), 1993.

<sup>691</sup> Grotberg, Edhit, *The international Resilience Project: promoting resilience in children*, Alabama, ERIC, 1995.

<sup>692</sup> Vanistendael, Stefan, *Cómo crecer superando los percances: resiliencia capitalizar las fuerzas del individuo*, Ginebra, International Catholic Child Bureau, 1994.

<sup>693</sup> Nuestro análisis no pretende romantizar la precariedad laboral de los inmigrantes solicitantes de asilo ni darles una justificación para que lo hagan, sino que pretende poner en evidencia que son sujetos que, aunque tengan situaciones de vulnerabilidad, apelan a la resiliencia para poder trabajar; pues de este derecho se desprenden otros derechos fundamentales que evitan que caigan en situaciones de precariedad.

solicitantes de asilo para sobrepasar las adversidades muestran que este sujeto existe como actor socioeconómico, aunque no se le reconozca jurídicamente una autorización para trabajar. El solicitante de protección ya hace parte de las estructuras de la economía formal y subterránea de la sociedad de acogida y no está dispuesto a ser excluido de ella. Por más dilatación o interferencia en el acceso y garantía de sus derechos fundamentales, éstos encuentran los mecanismos y vías para sobrevivir en la nueva sociedad, incluso, pasando por encima de los condicionantes burocráticos y jurídicos que se les imponen.

Lo paradójico es que el inmigrante solicitante de asilo, el sujeto resiliente, logra su objetivo incluyendo métodos, herramientas y vías que no están dentro del marco de lo legal, ni formal. Al final, dichas acciones tienen consecuencias sobre el conjunto de la sociedad y a las instituciones del Estado. Dado que, al no reconocérseles como sujetos de derechos, tampoco adquieren obligaciones como contribuyentes al Estado y la sociedad española.

Según el estudio de Raquel Carrasco<sup>694</sup>, si se gestionan bien los procesos de integración de la inmigración, entre ellos los solicitantes de asilo, la llegada de la población extranjera a España tendría efectos particularmente positivos. Los datos empíricos demuestran que el aumento de la inmigración no genera un incremento del desempleo, al contrario, beneficia a la economía nacional. Por ejemplo, entre los años 1998 y 2007, España recibió 3,8 millones de inmigrantes y la tasa de empleo aumentó en 17 puntos<sup>695</sup>. Según las cifras del INE de 2020, la población extranjera tiene tasas de actividad y empleo más elevadas que las de la población autóctona española<sup>696</sup>; son una fuerza de trabajo determinante para sectores como el de los cuidados y la agricultura. Según los estudios de Muñoz de Bustillo y Grandes, la población inmigrante contribuye notablemente a la hacienda pública y no recurren a los servicios públicos ni a prestaciones como las ayudas por desempleo o las pensiones en mayor proporción que la población

---

<sup>694</sup> Carrasco, Raquel, Jimeno Juan y Ortega, Carolina, “The effect of immigration on the labor market performance of nativeborn workers: some evidence for Spain”, *Journal of Population Economics*, 21, 2008.

<sup>695</sup> INE, Principales series de población desde 1998. Población extranjera. Eurostat. Employment by sex, age and citizenship (1 000) y Population on 1 January by age and sex.

<sup>696</sup> En 2019, la tasa de actividad de la población extranjera fue del 50% para las personas de entre 16 y 24 años, y del 39% para el colectivo de 55 años o más, mientras que estas tasas fueron del 35% y del 26%, respectivamente, para la población española. De igual manera, la tasa de empleo de la población extranjera fue del 34% para las personas de entre 16 y 24 años, y del 33% para el colectivo de 55 años o más, mientras que estas tasas fueron del 23%, para la población española. INE. Encuesta de Población Activa. Ocupados por nacionalidad, sexo y grupo de edad; Población por nacionalidad, sexo y grupo de edad; y Tasa de actividad por nacionalidad, sexo y grupo de edad.



española<sup>697</sup>. Lo que se analizar en este punto es que la inmigración configura una fuente de potencialidades para la sociedad de acogida y para las instituciones sociales del Estado, más que una carga.

En la siguiente sección se analiza por qué, aun reconociendo las potencialidades en la inmigración, en la base moral de la sociedad de acogida y sus instituciones es más fuerte el temor a un “*efecto llamada*” que genere más inmigración. Se verá que ese temor esconde la necesidad, aun mayor y poco conocida, de atraer más inmigración a España: camino ineludible para afrontar los déficits poblacionales de España en las próximas décadas y sostener el sistema pensional.

## **6.8. El miedo infundado al “Efecto llamada”**

Desde la Crisis de los refugiados de 2015, se ha evidenciado cómo miles de personas toman la decisión de trasladarse hacia Europa en condiciones riesgosas, sin ningún tipo de garantía o protección y con una sola pretensión: encontrar una vida mejor en los países de acogida. Por un lado, están aquellas personas que emprenden sus viajes en embarcaciones ilegales por el Mediterráneo desde los países africanos. Por otro lado, aquellos que provienen de lugares más lejanos como Latinoamérica y llegan por la principal frontera: el aeropuerto Adolfo Barajas. Finalmente, aquellas personas que huyen de crisis humanitarias, guerras y violencia generalizada de Medio Oriente. En cualquiera de estos casos, existen motivos comunes (proliferación de violencias estructurales o institucionales, crisis humanitarias, guerras, violencia directa, entre otros) para emprender una travesía internacional en busca de protección y mejores oportunidades en países de acogida como los de la UE.

---

<sup>697</sup> El comportamiento y las características de la población de origen inmigrante en España ha hecho que, hasta ahora, su presión sobre el Estado de Bienestar no haya sido superior a la de los nacidos en España. Los inmigrantes representan una proporción menor de los receptores de protección por desempleo (apenas un 9,7% del total) y, al contrario que los beneficiarios nacionales, perciben comparativamente más prestaciones contributivas que asistenciales. Asimismo, los requisitos de residencia continuada en el país o la comunidad autónoma para la percepción de algunas prestaciones asistenciales—como las rentas mínimas— hace que su participación en estas también sea relativamente menor, ya que es frecuente que las personas extranjeras cambien de residencia ante una situación de desempleo con más agilidad que las españolas. Por otro lado, el reducido número de población inmigrante de más de 65 años supone que también sean muy pocos los que perciben pensiones de jubilación. Muñoz de Bustillo, Rafael, y Grande Rafael, “Inmigración y Estado de Bienestar en España” en Arango, Joaquín, Ramón Mahía, David Moya, y Elena Sánchez-Montijano (dirs.), *La inmigración en el ojo del huracán*, Barcelona, Anuario CIDOB de la Inmigración, 2017, págs. 206- 231.

Aunque existan hechos dramáticos y situaciones de violencia directa extrema en estas regiones y haya conciencia de ello, esto no libra a las sociedades del norte global de miedos y reservas para acoger e integrar a quienes llegan a sus países buscando refugio. Las sociedades receptoras, en correspondencia con su concepción moral dominante, han generado prejuicios y argumentos erróneos frente a esta realidad que tienden a “satanizar” cualquier estrategia de integración de estas personas; pues según ellos, puede incentivar una mayor llegada de inmigración. Los medios de comunicación han contribuido a este “caldo de cultivo”, reproduciendo miedos infundados sobre este fenómeno; algo que capitalizan las estrategias electorales de algunos partidos políticos y que promueve la proliferación de opiniones que desconocen los estudios realizados sobre este tema. Este clima general de desconocimiento e incompreensión, de lo que sucede en los contextos de origen, fomenta el miedo a lo desconocido y siembra muros entre inmigrantes y autóctonos.

Respecto a esta realidad, existen algunas contradicciones sobre el denominado “efecto llamada”, el cual está relacionado con el Estado de Bienestar que es atractivo para toda persona que busca amparo y mejorar sus condiciones de vida. Los servicios y prestaciones sociales dotadas por las instituciones públicas, con el objetivo de proteger y nivelar la calidad de vida de los ciudadanos y residentes, impactan en la inclusión social de las personas mediante la garantía de servicios básicos como sanidad, educación, vivienda y ayudas básicas. Estos servicios y prestaciones sociales hacen, presumiblemente, que los inmigrantes elijan su destino basándose en el mejor Estado de bienestar: mejores coberturas y libre acceso a prestaciones básicas. Sin embargo, esta no es la única causa. Según los entrevistados y los datos de la encuesta, las redes migratorias, los vínculos culturales y lingüísticos, hacen que los solicitantes de asilo escojan como primera opción a España frente a otros países de la UE.

Conforme a los datos empíricos obtenidos en la investigación, se afirma que el segundo argumento; las redes migratorias y los vínculos culturales y lingüísticos, es el principal motivo por el cual España constituye la primera opción para aquellos que deciden migrar y pedir protección internacional en este país. Dichos elementos inciden como un “colchón” para integrarse más “fácil” a la nueva sociedad y ante cualquier adversidad contar con apoyo de personas cercanas.

Los supuestos motivos de elección del Estado de Bienestar de España, como principal factor de atracción, quedan totalmente desmentidos por autores como Bustillo

& Martín<sup>698</sup>. Estos investigadores plantean que la evolución de la inmigración en España no se ha relacionado con la evolución del Estado de Bienestar del país, pues no se ha dado ningún cambio estimulante en materia de gasto social, ni se han desarrollado cambios favorables en términos de prestaciones del Estado de Bienestar en los últimos años. Contradictoriamente, la desfavorable evolución de los indicadores de pobreza y exclusión social ha sido intensa en la población inmigrante, sin que por esto la presión migratoria haya descendido en sus cifras. Como se ha explicado en este capítulo, muchas de las prestaciones o generosidades de las instituciones de bienestar son inaccesibles para los inmigrantes solicitantes de asilo; pues los condicionantes burocráticos impiden el acceso al catálogo completo de los servicios públicos. El supuesto “efecto llamada” es algo inviable porque acceder a las prestaciones exige tener residencia legal o contar con un empleo formal; de manera que, los potenciales beneficios del Estado de Bienestar actuarían como incentivos secundarios. Es decir, el inmigrante solicitante de asilo, aparte de tener la dificultad de lograr y mantener un estatus regularizado, debe encontrar un empleo formal que le permita acceder a dichas prestaciones<sup>699</sup>.

El acceso estas personas a las prestaciones sociales se encuentra condicionado por el goce de una situación regular de los sujetos. Aunque el empadronamiento es un registro que permite acceder a servicios como la sanidad, educación y algunos programas asistenciales; lo cierto es que las prestaciones públicas que protegen de situaciones de vulnerabilidad son contributivas y están asociadas al empleo regular y a la cotización durante un determinado período<sup>700</sup>. En este sentido, los supuestos beneficios sociales son secundarios al compararse con las posibilidades de empleo y de un estatus regular con el que debe contar el inmigrante. Se debe recordar que más del 95% de los solicitantes de protección internacional se les niega la solicitud; incluso, cuando muchos de ellos ya se encuentran trabajando en empresas, cotizando la Seguridad Social, pagando impuestos y con una estabilidad. Sumado a lo anterior, están las barreras de los procedimientos de extranjería, por ejemplo, los arraigos después de dos o tres años de irregularidad, según la nacionalidad del solicitante, y los requisitos que debe reunir para hacer el procedimiento.

---

<sup>698</sup> Muñoz de Bustillo, Rafael, y Grande, Rafael, “Inmigración y Estado de Bienestar en España”, en Arango, Joaquín, Ramón Mahía, David Moya, y Elena Sánchez-Montijano (dirs.), *La inmigración en el ojo del huracán*, Barcelona, Anuario CIDOB de la Inmigración, 2017, págs. 206- 231.

<sup>699</sup> Defensoría del Pueblo, *Informe anual 2019 Volumen II La contribución de la inmigración a la economía española Estudio*, Madrid, Defensor del Pueblo, 2020.

<sup>700</sup> *Ibidem*, pág. 59.

En consecuencia, el miedo hacia el “efecto llamada” es totalmente injustificado si se relaciona con los beneficios sociales que pudieran estar obteniendo los inmigrantes por parte de las instituciones del Estado español. Más aún, dicho argumento cae por su propio peso si se tiene en cuenta el envejecimiento demográfico que agravará la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social en las próximas dos décadas. Según la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España de 2021<sup>701</sup>, la población española de entre 16 y 64 años podría reducirse a tan solo 3,7 millones, situándose por debajo de los 27 millones. Según este informe, no se podrá suplir la tasa de dependencia ni siquiera mejorando las tasas de natalidad e integrando a cientos de miles de inmigrantes cada año hasta 2050. El impacto de esta crisis demográfica generaría una contracción en la fuerza laboral de España y un estancamiento de la economía entre las décadas 2023 y 2050. Lo que se prevé es que el crecimiento anual del PIB se ubique entre el 0,3% y 1,1%; un crecimiento muy inferior al 2% que se tuvo entre los años 1996 y 2019. Esto alejaría a España de los países avanzados de Europa.

Por su parte, la investigación de Julio Pérez<sup>702</sup> plantea que, en las próximas dos décadas, la esperanza de vida de la población española aumentará relativamente en 3 años, lo que provocará un envejecimiento sin precedentes de la pirámide demográfica. Para el año 2050, uno de cada tres españoles tendrá 65 años o más, y por cada persona en esta franja de edad habrá solo 1,7 personas entre los 16 y los 64 años con el actual crecimiento poblacional. Actualmente, hay un 3,4. Ni las mejoras en la tasa de natalidad ni el incremento de la inmigración podrán revertir este escenario. En consecuencia, el envejecimiento demográfico se posiciona como un desafío para la sostenibilidad del Estado de Bienestar de España. Frente a este panorama, el gobierno nacional ha propuesto elevar la tasa de empleo de las mujeres, los jóvenes y las personas mayores de 55 años; como también, incentivar la inmigración legal creando vías y figuras jurídicas que permitan que los inmigrantes adquieran estatus regulares y permisos de trabajo<sup>703</sup>. Además de potenciar la recuperación y la atracción de talento, será necesario ampliar el alcance de las políticas de generación de empleo, adecuar el marco normativo, y adaptar

---

<sup>701</sup> Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (coord.), *España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, Madrid, Ministerio de la Presidencia, 2021.

<sup>702</sup> Pérez Díaz, Julio, *Envejecimiento de la población, familia y calidad de vida en la vejez*, Madrid, Funcas, Panorama Social, n.º 28, 2018, págs. 93-115.

<sup>703</sup> “España necesita siete millones de inmigrantes en tres décadas para mantener la prosperidad”, en *El País.com*, 21-VII-2021. (Consultado el 22/11/2022).

las redes de protección social para que protejan a las personas y no a los puestos de trabajo.

Un dato que llama la atención es que, a finales del siglo XX, las personas mayores de 65 años representaban el 13% de la población española. En la actualidad, esta cifra se ha incrementado al 20%; por lo que la tasa de dependencia, es decir, la relación entre la proporción de la población de 65 o más años y la población en edad de trabajar, se ha elevado del 20% al 30%. Lo anterior, significa que, en España se ha pasado de tener 4,9 personas en edad de trabajar por cada persona en edad de jubilarse, a tener solo 3,4. Lo preocupante es que para 2050 esta cifra se reducirá aún más<sup>704</sup>.

Aunque persistan argumentos infundados sobre los perjuicios de un *efecto llamada*, lo cierto es que, en lo que respecta a la relación entre reto demográfico e inmigración, no será suficiente para España el acoger e integrar a cientos de miles de personas inmigrantes, pues sería necesario un saldo migratorio de recepción de 191.000 personas al año de 2021 a 2050<sup>705</sup>. Solo de esa forma, según el Consejo Económico y Social, se podría mitigar el desafío demográfico en el corto y medio plazo, pero no lo resolvería definitivamente a largo plazo, ya que la población inmigrante también envejece y tiende a adaptar los patrones de fecundidad de los nacionales<sup>706</sup>. En consecuencia, en lugar de despertar miedo, el efecto llamada de la inmigración debe alimentar la esperanza de encontrar una vía de solución al reto demográfico de España, por ejemplo, regularizando a las personas que se encuentran en situación irregular. Pues, las cifras de la Oficina Nacional de Prospectiva de la Presidencia de Gobierno muestran que es necesario, para España, ampliar la acogida e integración de miles de inmigrantes en el país.

Aunque el incremento de la esperanza de vida y la buena salud en edades avanzadas es una muestra de los grandes logros del Estado de Bienestar español, especialmente en materia de sanidad, es innegable que esta transformación histórica ha traído nuevos desafíos que podrían tensionar severamente al mismo Estado de Bienestar que hizo posible las tasas de longevidad de los españoles. Son numerosos los estudios empíricos, incluyendo la presente investigación, que muestran las potencialidades de los

---

<sup>704</sup> Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (coord.), *España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, Madrid, Ministerio de la Presidencia, 2021.

<sup>705</sup> “España deberá acoger a 191.000 inmigrantes al año de aquí a 2050 para compensar la caída de cotizantes”, en *El Independiente.com*, 20-V-2021. (Consultado el 08/07/2022).

<sup>706</sup> Consejo Económico y Social, *Informe 02/2019: La inmigración en España: efectos y oportunidades*. Madrid, Consejo Económico y Social, 2019.

inmigrantes; pues estas son enormes y de gran prosperidad para el conjunto de la sociedad española y para las diferentes estructuras (económicas, sociales y políticas).<sup>707</sup>

Ahora bien, ¿Qué sucede con la posición de los partidos políticos respecto a la acogida e integración de los solicitantes de protección internacional en las sociedades receptoras? ¿No se supone que la concesión de derechos fundamentales, la asignación de deberes, la creación de garantías y figuras jurídicas que facilitan la integración de los inmigrantes en la sociedad receptora deben resultar de políticas o programas prioritarios en las agendas de todos los partidos, teniendo en cuenta que esto corresponde con los principios constitucionales de los Estados de Derecho? Llama la atención que los partidos o movimientos políticos de izquierdas o progresistas, tengan una posición silenciosa o denoten un “desconocimiento” sobre las condiciones de vida y demandas de integración de la inmigración; aunque el mismo problema azote a todas las sociedades europeas, entre ellas, la española. Según Javier De Lucas<sup>708</sup>, todos los partidos políticos tienden a compartir una concepción que extranjeriza al inmigrante, le reducen a una categoría instrumental como la del trabajador extranjero extracomunitario que: “disciplinadamente viaja para cumplir una función y regresa a su lugar de origen sin dejar rastro, sin alterar la sociedad de destino y sin costes”. Esa concepción envía un nocivo mensaje a los ciudadanos autóctonos, según el cual los extranjeros, por un lado, no son un factor por el cual preocuparse, pues el marco legal de extranjería y de asilo los mantiene en su lugar: el de los *no-ciudadanos*. Por otro lado (y, en consecuencia), se definen solo por alteridad, aquellos que *son porque no pueden ser* como los ciudadanos. Este mensaje, ha creado un círculo vicioso de prejuicios y estigmatizaciones contra los inmigrantes que ubica, principalmente a los solicitantes de asilo, en una categoría de víctimas extranjeras que piden protección “temporal”, ya que “desean volver a su país cuando todo mejore”.

El problema es que, la posición pasiva y casi que nula de los partidos de izquierda y la posición xenófoba de los de derecha, instauran barreras, condicionantes burocráticos, desigualdades sociales y estatus jurídicos ineficaces. Este refuerzo moral de la extranjerización del inmigrante, en los partidos políticos de mayor representación, se afianza en los mensajes que enfatizan en la distinción de derechos, garantías de derechos y estatus jurídicos entre los inmigrantes y con los ciudadanos autóctonos. Así, el énfasis

---

<sup>707</sup> Cabe resaltar que los anteriores datos sobre demografía y argumentos exigen una mayor profundización, pero por cuestiones de delimitación del problema de nuestra investigación lo realizaremos en otro trabajo.

<sup>708</sup> De Lucas, Javier, “Inmigración y globalización. Acerca de los presupuestos de una política de inmigración”, *Revista REDUR*, 1, 2003, pág. 59.

de los partidos, sin importar su ideología, en distinguir los derechos de los extranjeros a los de la ciudadanía redundando en la promoción de una concepción moral que indica que los inmigrantes son *in estricto* extranjeros y no tiene ningún propósito. Por lo tanto, plantear mecanismos que favorezcan el cumplimiento y la garantía de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones que el ciudadano. Luego, el extranjero es el *alien legal* paradigmático, no una parte integral de la sociedad autóctona.

Esta omisión de los partidos políticos, sobre la garantía de los derechos fundamentales e integración plena de los solicitantes de asilo en la sociedad de acogida, se basa en posiciones morales que son difíciles de justificar en términos de igualdad, democracia y derechos humanos. Garantizarles a los inmigrantes solicitantes de asilo una plena integración en la sociedad receptora, conforme a la asignación de deberes y derechos básicos, no es rentable electoralmente y tiene un costo político bastante alto. Se podría afirmar sin reservas que, la defensa de los derechos de quienes no votan es una sentencia de muerte electoral. Esto incide en la opinión pública y coadyuva a dar forma a una concepción moral dominante en la sociedad de acogida, a través del papel de los medios de comunicación. La extranjerización del inmigrante en la agenda de los partidos es materia compartida. Por un lado, en el ala izquierda, el miedo de los partidos políticos a defender los derechos de los inmigrantes por el coste electoral en sus propias estructuras presenta al inmigrante como una víctima que merece asistencia, siempre que ésta no riña con el gasto social de sus propios militantes de base. Por otro lado, en el ala derecha, las estrategias de marketing electoral utilizan a la inmigración como un problema que ofrece réditos electorales por vía del antagonismo. Ambas posiciones presionan sobre la opinión pública, hasta acuñar que la cuestión migratoria se defina entre dos extremos: como un asunto de asistencialismo secundario o como un problema de orden público y seguridad. El problema de estas dos presiones es que redundan en una autoflagelación de los intereses objetivos y estratégicos de España. Aleja al país de una de las posibles fuentes para afrontar sus problemas demográficos y de despoblamiento. Inevitablemente, la vinculación de la gestión de la inmigración con los retos de España en el mediano plazo pasa por la voluntad política de su clase dirigente y su interés en crear e implementar estrategias pragmáticas que conviertan al inmigrante (no al extranjero) en un elemento positivo para la sociedad de acogida y su recomposición futura.

Autores como Javier Urbano<sup>709</sup>, plantean que la asociación de la inmigración con la delincuencia, inseguridad, inestabilidad económica configura un instrumento, un recurso electoral y político que ha hecho de esta “interpretación” un motivo para crear movimientos extremistas que explotan la imagen del extranjero irregular, el que “supone una carga y un problema de seguridad pública”, como el enemigo de una nación completamente idealizada. La inmigración irregular que “supone un problema”, no “debe” hacer parte de la agenda pública, ni de políticas ni programas que incentiven su integración plena<sup>710</sup>. El miedo, la omisión, el “desconocimiento” de las miles de llegadas de inmigrantes solicitantes de asilo, su instrumentalización y asociación con la criminalidad, la creación de barreras burocráticas para impedir su integración en las sociedades de acogida se interpreta como una posición moral dominante de las elites políticas que consideran a los inmigrantes ajenos a cualquier responsabilidad gubernamental. Es decir, sujetos totalmente apartados y excluidos de las políticas de acogida, protección e integración. Pero ¿Y sí las evidencias empíricas demuestran que los necesitamos más de lo que imaginamos? ¿Perderíamos el miedo al *efecto llamada*?

## **6.9. La irregularidad *sobrevenida* como un detonante de violencia y narcotráfico en Madrid**

*“Mientras el narcotráfico cuestiona al Estado, las drogas cuestionan a la sociedad”<sup>711</sup>*

El presente análisis surge de hallazgos inesperados que se obtuvieron durante la investigación doctoral y dieron lugar a una categoría emergente. La información empírica e inédita de las entrevistas semiestructuradas, la revisión documental de fuentes primarias y los datos de la encuesta, permitieron la elaboración de esta sección. Los siguientes párrafos corroboran la hipótesis y propuesta sobre la necesidad urgente de implementar un modelo de integración multidimensional para minimizar o, en el mejor de los casos,

---

<sup>709</sup> Reyes, Javier, “Movilidad migratoria y tráfico de drogas. Exclusión y pobreza como espacios de convergencia”, *Política, Globalidad y Ciudadanía*, 7(13), 2021, págs. 205-229.

<sup>710</sup> Appadurai, Arjun, *Modernidad desbordada. Dimensiones culturales de la globalización*, Trilce, Fondo de Cultura Económica, 2001. Carrino, Luciano, *Perlas y piratas. Crítica de la cooperación al desarrollo y nuevo multilateralismo*, Barcelona, Icaria, 2009.

<sup>711</sup> Emmerich, Norberto, *Globalización, Estado y narcotráfico. El caso Southwen Winds*, Buenos Aires, Universidad de Belgrano, 2009.



abatir las manifestaciones de violencia y actividades delictivas como el narcotráfico que surgen en las sociedades donde algunos grupos poblacionales (en este caso inmigrantes solicitantes de asilo) son excluidos en el acceso y garantía de derechos fundamentales (estatus regular, trabajo, educación, salud, vivienda, participación en los asuntos públicos). Conforme a los datos empíricos obtenidos, se analiza que ambas variables: violencia y vinculación con organizaciones de narcotráfico, son consecuencias directas de la discriminación y exclusión institucionalizada que vulnera el *derecho a tener derechos* de los inmigrantes, específicamente, a los solicitantes de asilo.

Se debe aclarar que los hallazgos y análisis de este acápite no corresponden con una situación generalizada en la población inmigrante solicitante de asilo. Sin embargo, es destacable en la medida en que se pudieron identificar varios casos en que las fallas en el proceso de integración guardan correspondencia con la participación sobrevinida en actividades ilegales, como el tráfico de drogas y la prostitución.

En relación con las causas de violencia en sociedades que acogen a inmigrantes solicitantes de asilo, la propuesta de Mario Bunge<sup>712</sup> es la más acertada para explicar el fenómeno. Según este autor, la desigualdad socioeconómica genera una serie de estados (actitudes o disposiciones) basados en la infelicidad, la baja autoestima, la frustración, la ansiedad, la envidia, ambición y deshonestidad; los cuales no son transitorios, sino prolongados en el tiempo. Estos estados, al final, se convierten en actitudes de insatisfacción con el orden y sus manifestaciones sociales, es decir, en comportamientos basados en la no cooperación, las rebeliones y la violencia extrema. Para Bunge, la exclusión socioeconómica y la marginalidad hace que los individuos estén y se sientan menos obligados a obedecer los códigos morales y legales vigentes en la sociedad en la que se encuentran. Este autor explica que la marginación de los individuos es una exclusión de uno de los tres principales aspectos del subsistema social: económica, cultural y/o política<sup>713</sup>.

Este análisis no sustenta que la pobreza genera directamente violencia<sup>714</sup> o que la exclusión del derecho al trabajo arroje directamente al inmigrante a vías ilegales que le provean sustento. Lo que se plantea, conforme a las evidencias empíricas, es que la exclusión y la marginación socioeconómica generan violencia en el contexto de acogida.

---

<sup>712</sup> Bunge, Mario, *Filosofía y Sociedad*, México, Siglo XXI editores, 2008, pág. 11

<sup>713</sup> *Ibidem*, pág. 15.

<sup>714</sup> Autores como Saraví, Ernesto Rodríguez y el Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud de 2002, plantean que no existe un vínculo entre la pobreza y violencia; no obstante, analizan como la criminalidad si está relacionada con los niveles de desigualdad que padece una sociedad.

Esto se identifica en las manifestaciones de violencia basadas en el desacato a la ley y a los códigos morales de la sociedad receptora de inmigrantes. Las fallas en el proceso de integración multidimensional de los inmigrantes solicitantes de asilo generan en ellos desesperación por no ser parte de las estructuras de su nueva sociedad. La investigación pudo constatar que esa actitud se traduce en cuatro tipos de comportamiento evasivo y violento: la participación en actividades ilegales (predominantemente el microtráfico, la violencia doméstica y marginación evasiva a través del alcohol y otros psicoactivos); el desinterés por los asuntos públicos; un desacato de las normas cívicas y sociales; falta de sentido de pertenencia en el país y la vinculación con bandas y pandillas urbanas.

Autores como Rodríguez<sup>715</sup> y Saraví<sup>716</sup>, plantean que la violencia es un fenómeno heterogéneo con múltiples causas, por lo que es imposible reducirla a una simple consecuencia de la pobreza. No obstante, sí admiten que existe un consenso académico sobre el vínculo entre la criminalidad con los niveles de desigualdad de una sociedad, así como una correspondencia con las tasas de desempleo que prevalecen en ella. En esta misma línea se encuentra el Informe de la OMS sobre la violencia y la salud de 2003<sup>717</sup>, el cual afirma que la violencia tiene una relación directa con las condiciones de desigualdad. Por ejemplo, los países con mejores indicadores de igualdad evidencian menos tasas de violencia; contrario a lo que se ve en sociedades muy desiguales. Pues en estas se presentan tensiones sociales críticas como conflictos urbanos, rebeliones, desacato a la ley, entre otros. Esto se debe, según el informe de la OMS, a que se crean percepciones de competencia desleal y desconfianza institucional. Por su parte, Azaola<sup>718</sup> afirma que las profundas brechas socioeconómicas destruyen el capital social, es decir, se crean dinámicas de desconfianza, cinismo, falta de interés de asociación y apatía. Además, para este autor, la exclusión de algunos grupos poblacionales de ámbitos esenciales como la educación y el trabajo propician manifestaciones de violencia. Pues estos configuran elementos esenciales para el reconocimiento social y dignificación de la persona.

---

<sup>715</sup> Rodríguez, Ernesto, “Juventud y violencia en América Latina. Una prioridad para las políticas públicas y una oportunidad para la aplicación de enfoques integrados e integrales”, *Desacatos: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 14, 2004, págs. 36-59.

<sup>716</sup> Saraví, Gonzalo, “Juventud y violencia en América Latina. Reflexiones sobre exclusión social y crisis urbana”, en *Desacatos*, núm. 14, 2004, págs. 127-142.

<sup>717</sup> Organización Mundial de la Salud, *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, Ginebra, OMS, 2003.

<sup>718</sup> Azaola, Elena, “La violencia de hoy, las violencias de siempre”, en *Desacatos*, núm. 40, 2012, págs.13-32.

Como se analiza, los actos de violencia son una especie de adulteración de las relaciones humanas que resulta de las medidas represivas y moralistas de las principales instituciones sociales (sociedad, policía, instituciones sociales del Estado). Muchas de las personas que realizan actos violentos se han visto impulsados, estimulados o, incluso, obligados a cometerlos, precisamente, por las formas de exclusión y discriminación a las que se han visto sometidos<sup>719</sup>. La exclusión y la distancia social que se crea por los mecanismos de diferenciación, por ejemplo, entre una persona irregular y el ciudadano y residente, no solo afecta la identidad social y causa fractura en las relaciones sociales, sino que lleva a los individuos a distanciarse unos de otros en los ámbitos socioeconómicos<sup>720</sup>.

Según *El Mundo*<sup>721</sup> y *La Gaceta*<sup>722</sup>, entre los años 2020 y 2022, en Madrid se registraba que 3 de cada 4 menores extranjeros no acompañados<sup>723</sup> eran detenidos por actos de delincuencia. Atracos, asaltos violentos y enfrentamientos eran actos cotidianos en la ciudad. La misma Policía manifestaba que la falta de presupuesto para atender la llegada exponencial de los menores estaba detonando serias manifestaciones de violencia en la ciudad<sup>724</sup>. Según el SUP de la Policía Nacional, el 15% y 20% del total de menores extranjeros no acompañados delinquen de forma reiterada. El problema se agrava cuando los menores cumplen la mayoría de edad y continúan en la calle sin tutela pública, pues se crea un mayor desarraigo y se incrementan las oportunidades para cometer delitos y actos de violencia.

---

<sup>719</sup> Rodríguez, Ernesto, “Juventud y violencia en América Latina. Una prioridad para las políticas públicas y una oportunidad para la aplicación de enfoques integrados e integrales”, *Desacatos: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 14, 2004, págs. 36-59.

<sup>720</sup> Arteaga, Nelson. y Lara Vannesa, “Violencia y distancia social: una revisión”, en *Papeles de Población*, vol. 10, núm. 40, 2004, págs. 169-191.

<sup>721</sup> “Aumenta la delincuencia de 'menas' en Madrid: ya son tres de cada cuatro menores detenidos”, en *El Mundo*, 12-VI-2020. (Consultado el 11/11/2022).

<sup>722</sup> “Agresiones y asaltos de menas, machetazos de magrebíes... la violencia de inmigrantes ilegales que los medios continúan silenciando”, en *La Gaceta*, 14-I-2022. (Consultado el 11/11/2022).

<sup>723</sup> MENAS es el acrónimo para referirse a los Menores Extranjeros No Acompañados, chicos y chicas menores de 18 años que se encuentran separado de sus padres y que no están bajo el cuidado de ningún otro adulto.

<sup>724</sup> Según los datos de Grupo de Menores (GRUME) de la Brigada Provincial de Policía Judicial de la Jefatura Superior de Madrid, los delitos que más cometen los MENAS son robos con violencia e intimidación, es decir, tirones, la técnica de 'mata león' o robos con arma blanca, entre otros. Y, en menor medida, robos en interiores de vehículos, lesiones entre ellos y agresiones a los educadores.

Del mismo modo, *El Español*<sup>725</sup>, *Telemadrid*<sup>726</sup> y *El Observatorio de las Bandas Latinas*<sup>727</sup>, indican que en el año 2022 se registraron varios enfrentamientos entre “pandillas latinas”, conformadas, en su mayoría, por jóvenes nacidos en España de padres inmigrantes. Es decir, inmigrantes de segunda generación tan españoles como cualquier otro ciudadano. Algunos líderes del gobierno regional y nacional ratificaron que estas manifestaciones de violencia, a través del enfrentamiento entre bandas, son consecuencias de una fracasada integración que no responde con las necesidades esenciales de los inmigrantes ni con la asignación de derechos y deberes.

Esta consecuencia negativa, derivada de una mala gestión de la integración, debe ser atendida con urgencia. En este sentido, la propuesta de esta tesis, centrada en la correspondencia entre obligaciones y derechos, no constituye una apología a la xenofobia, el racismo o la discriminación<sup>728</sup>, sino una estrategia basada en hechos empíricos que demuestran la necesidad de un modelo de integración multidimensional basado en la asignación de derechos y deberes (morales y legales). Ante el aflorar de expresiones de violencia, este modelo se define como una reacción pragmática para reformar la moral dominante que entra en juego ante la llegada masiva de inmigrantes. Dicha moral dominante, a la que se hace referencia, es aquella que se basa en la exclusión, interferencia en los procedimientos administrativos, trabas burocráticas y un enfoque falso de autonomía. Sus consecuencias sociales negativas son evidentes en sociedades de acogida de inmigrantes solicitantes de asilo, como lo es Madrid. Una moral ajustada a las exigencias sociales indicaría que, no se trata solo de reconocer derechos u otorgar estatus jurídicos de estancias regulares a los solicitantes de asilo, sino de crear estrategias de integración multidimensional basadas en los ámbitos económicos, sociales, culturales y políticos. Al mismo tiempo, asignar deberes correspondientes de dichos derechos, para que el inmigrante sea capaz de integrarse plenamente y asumir nuevos roles y obligaciones morales y legales con la sociedad receptora.

---

<sup>725</sup> “Ayuso y Vox se enzarzan por las bandas latinas: “Son inmigrantes tan españoles como Abascal””, en *El Español.com*, 10-II-2022. (Consultado el 25/02/2023).

<sup>726</sup> “El mapa de las bandas latinas en Madrid”, en *Telemadrid*, 6-II-2022. (Consultado el 25/02/2023).

<sup>727</sup> Observatorio de las Bandas Latinas, *Informe de resultados: III Observatorio de bandas latinas en la Comunidad de Madrid*. Madrid, Centro de ayuda cristiano, 2022.

<sup>728</sup> Los mismos medios de comunicación citados, el informe de la Policía Nacional, autores como Javier De Lucas y otros informes como los de CEAR y la OMS, plantean que la inmigración no es culpable de los crímenes que suceden en Madrid ni en España.

La investigación permitió corroborar, incluso consultando directamente a Eurodiputados<sup>729</sup>, que la gestión de la integración de los inmigrantes solicitantes de asilo en los países de la UE se ha basado en acuerdos fundamentados en la criminalización de la inmigración, en el recorte de sus derechos fundamentales y una silenciosa institucionalización de la exclusión y discriminación del extranjero extracomunitario. Se pudo comprobar a través de la encuesta, que las personas que llegan a la UE, buscando protección internacional, dependiendo de su nacionalidad, enfrentan situaciones de revictimización, exclusión y precariedad. Lo crítico de esta situación generalizada es que, contrario a lo que esperan los gobiernos, los datos y las evidencias empíricas muestran las consecuencias sociales negativas para sus mismas sociedades que acogen. Aunque la misma moral dominante no quiera reconocerlo, la realidad muestra que la represión, la desigualdad, la exclusión de los inmigrantes solicitantes de asilo en el cumplimiento de sus derechos fundamentales, solo genera consecuencias negativas basadas en violencia urbana, desintegración social, desacato de las normas morales y cívicas, actividades delictivas, precariedad y competencia desleal a través del llamado “trabajo en negro”. Por más que se creen medidas sistemáticas para frenar el “efecto llamada” de la inmigración – como la creación de nuevos Centro de Internamiento de Extranjeros–; lo cierto es que, no son los extranjeros únicamente quienes padecen las consecuencias sociales negativas de una mala gestión de la integración de inmigrantes; sino que es toda la sociedad y el conjunto de las instituciones del Estado quienes se ven afectados.

En síntesis, el análisis que se realiza es que la exclusión (jurídica, económica, política y cultural), las condiciones de precariedad y las trabas burocráticas para acceder a derechos fundamentales, se convierten en un círculo vicioso sin salida. A través de entrevistas semiestructuradas y la observación participante, se pudo comprobar la prevalencia de casos en los que la única opción para las personas que fallaron en su proceso de integración fue vincularse en actividades ilegales. Entre ellas, el microtráfico de drogas, la prostitución y el ingreso en pandillas urbanas; que, según sus propias palabras: “satisficieron, por un lado, sus necesidades materiales inmediatas para subsistir; y, por otro lado, sus necesidades de reconocimiento social”<sup>730</sup>.

---

<sup>729</sup> Estas entrevistas se realizaron en el congreso internacional “Integración, Derechos Humanos y Ciudadanía Global”, celebrado el 9 de septiembre de 2022. Específicamente a los eurodiputados: Leopoldo López Gil, Eurodiputado del Partido Popular y a Juan Fernando López Aguilar, Eurodiputado del PSOE.

<sup>730</sup> Entrevista del 22/11/2022, realizada a Brayan Ramírez y Maikol Estiven Cifuentes, jóvenes que fueron solicitantes de asilo, pero ante la denegación se quedaron sin trabajo y se dedican al narcomenudeo en la zona de Carabanchel-Madrid.

Esta última variable, el reconocimiento, ocupa un lugar primordial en las consecuencias nefastas de una mala gestión de la integración de inmigrantes. El reconocimiento se fundamenta en que los procesos de discriminación esconden un problema de reconocimiento, es decir, de identidad. La discriminación hacia un grupo poblacional, en todos los ámbitos (jurídico, económico, social, cultural y político), incluso los básicos (procesos burocráticos, acceso a servicios sociales o ayudas); supone un reconocimiento desigual no recíproco entre actores sociales que en una misma sociedad ocupan posiciones asimétricas<sup>731</sup>. Cuando se habla de reconocimiento social, se hace referencia a la identidad de las personas. Tomando las propuestas de Alessandro Pizzorno<sup>732</sup>, el reconocimiento está vinculado con la identidad de los sujetos; la cual, es definida por los otros, particularmente por aquellos que se encuentran en una posición de poder y con la capacidad de otorgar reconocimientos legítimos desde su posición dominante. En el caso de los solicitantes de asilo, estos individuos se convierten en sujetos cuando adquieren una conciencia de sus propias responsabilidades y derechos, en la medida en que se introducen a un sistema de reglas y atribuciones sociales que les otorga identidad social en la sociedad de acogida. Es decir que, el reconocimiento se fundamenta en el intercambio igualitario de bienes de identidad entre los sujetos que hacen parte de una misma sociedad; en esta investigación, los solicitantes de asilo y los ciudadanos de la sociedad autóctona.

Según los informantes entrevistados: “Llegar a un nuevo país como exiliado te hace consciente de una pérdida de identidad, de la pérdida de todo lo que tenías. Llegas siendo un “don nadie” y nada de lo eras se te es reconocido. Eso, uno, lo entiende porque estas empezando desde cero, pero lo complejo, lo duro, es que por procedimientos jurídicos se te niegue incluso “el derecho a piso”, es decir, que te impidan empezar a ganarte un lugar, una nueva identidad en esta nueva sociedad”<sup>733</sup>. Esta realidad es muy común en las personas solicitantes de asilo que llegan a una nueva sociedad, en busca de nuevas oportunidades, en busca de instalarse e integrarse plenamente en la sociedad receptora. Pues las diversas formas de discriminación social, los reconocimientos e identificación

---

<sup>731</sup> Giménez, Gilberto, “La discriminación desde la perspectiva del reconocimiento social”, *Revista de Investigación Social*, año I, núm. 1, 2005. México, D.F., págs. 31-45.

<sup>732</sup> Pizzorno, Alessandro, “Risposte e proposte”, en Della, Donatella, Greco, Marco y Szokolczai, Ana, *Identità, riconoscimento, scambio*, Bari, Editori Laterza, 2000, págs. 197-245.

<sup>733</sup> Entrevista del 02/04/2022, realizada a Jesús Álvarez, profesor universitario colombiano solicitante de asilo en España.

disminuida, devaluada y estigmatizada de los inmigrantes<sup>734</sup> les impide la construcción de nuevas identidades (basada en la adquisición de deberes/obligaciones y derechos) reconocidas por la sociedad de acogida.

La dialéctica del reconocimiento tiene su origen en Hegel. Sin pretender abarcar todo lo que implica la concepción hegeliana del reconocimiento, basta mencionar que remite a una lucha constante para que los demás miembros de una misma sociedad *nos definan tal como queremos definirnos*; mientras que los otros (en una posición “superior”) tratan de imponernos su propia definición de lo que *ellos consideran que somos*. Desde un enfoque hegeliano del reconocimiento, el inmigrante solicitante de asilo, como se ha argumentado, no sería un sujeto que pretende definirse como un simple receptor de ayudas sociales o beneficencias; por lo contrario, su objetivo es ser definido y reconocido como un sujeto con una identidad personal que construye la España del futuro, conforme a la asimilación y aceptación de responsabilidades y deberes, hombro con hombro y en las mismas condiciones que los demás sujetos (ciudadanos y residentes) con los que interactúa. En otras palabras, más que la búsqueda de una redistribución de bienes materiales; el inmigrante solicitante de asilo, como un sujeto resiliente, pretende obtener un reconocimiento jurídico, económico, social, cultural y político como ciudadano, con el objetivo de ocupar unos roles sociales constructivos y contribuir a su nueva sociedad.

No reconocer a los solicitantes de asilo como sujetos capaces de asumir deberes y responsabilidades y como sujetos de derechos, lleva a que los procesos de interacción entre los individuos sean desiguales; donde una de las partes (los solicitantes de asilo) adquiere una identidad disminuida, devaluada y estigmatizada. Según Gilberto Giménez<sup>735</sup>, este tipo de interacción disímil se traduce en un intercambio desigual de bienes o recursos de identidad que definen todas las formas de discriminación. Lo anterior, indiscutiblemente, constituye relaciones desequilibradas y conflictivas en el relacionamiento social de los sujetos, que naturalmente, encuentran expresión en actividades delictivas. En resumen, y como lo indica Giménez, un reconocimiento deficitario, donde los grupos dominantes o privilegiados atribuyen identidades depreciadas, etiquetadas y estigmatizadas a los dominados, genera diferentes figuras de discriminación que detonan en conflictos y luchas por el reconocimiento social.

---

<sup>734</sup> Giménez, Gilberto, “La discriminación desde la perspectiva del reconocimiento social”, *Revista de Investigación Social*, año I, núm. 1, 2005, México, D.F., págs. 31-45.

<sup>735</sup> *Ibidem*, 36.

Ahora bien, el inmigrante no solo se manifiesta con actos violentos para obtener reconocimiento social; sino que, además, se ve obligado a buscar alternativas para solventar sus necesidades básicas, sin importar la dudosa legalidad de estas. Es en este punto cuando cobra especial sentido el vínculo entre la exclusión de los sujetos de los subsistemas sociales y ciertas actividades ilegales como el tráfico de drogas. Al respecto, Norberto Emmerich<sup>736</sup> plantea que el problema del narcotráfico se fundamenta, principalmente, en el crimen organizado, en la corrupción de los Estados y sus instituciones. Luego, se vincula, estrechamente, al problema de salud pública, de marginación, exclusión y desigualdad socioeconómica que viven los grupos poblacionales más desfavorecidos. Investigadores como Javier Urbano<sup>737</sup> y Ricard Zapata-Barrera<sup>738</sup>, analizan la relación entre la vulnerabilidad de los inmigrantes en la sociedad de acogida y el problema del narcotráfico. Para estos autores, los inmigrantes solicitantes de asilo enfrentan un proceso triple de exclusión, donde la única opción de reconocimiento la genera el adherirse al mundo del crimen organizado; pues, además, les permite salvaguardar su supervivencia. La triple exclusión se desarrolla de la siguiente forma: Primero, la exclusión que nace de la violencia, la pobreza y la mala gestión de los diferentes problemas en su país de origen o de procedencia. La segunda exclusión se corrobora en su proyecto migratorio, en el cual sufre una aguda desprotección del Estado y, en la mayoría de los casos, padece la agresión del crimen organizado. La tercera exclusión se enfrenta en el país de acogida, en la cual el inmigrante inicia una larga y ardua lucha por integrarse en la nueva sociedad, por acceder a bienes y servicios fundamentales (muchos de ellos estipulados como derechos humanos). En ese largo camino, el inmigrante tiene que enfrentar una serie de situaciones de revictimización, exclusión y precariedad a consecuencia de su condición de irregularidad; por fuerza de condicionantes administrativos. Esta triple exclusión, al final, se convierte en una situación permanente de desprecio, de explotación, racismo, xenofobia y discriminación institucionalizada.

---

<sup>736</sup> Emmerich, Norberto, *Globalización, Estado y narcotráfico. El caso Southwen Winds*, Buenos Aires, Universidad de Belgrano, 2009.

<sup>737</sup> Urbano, Javier, *Migración internacional en el siglo XXI. Cuatro debates sobre un fenómeno en constante cambio*, México, Universidad Iberoamericana, 2015.

<sup>738</sup> Zapata-Barrera, Ricard y Pinyol, Gemma, *Los gestores de inmigración Actores y redes de actores en España y Europa*, Barcelona, Fundación CIDOB, 2008.



Investigaciones como las de la Cruz Roja Española<sup>739</sup>, plantean que la triple exclusión configura un grave problema cuando, adicionalmente, el inmigrante no puede acceder a plenos derechos. Algo tan fundamental, como lo menciona Hanna Arendt: *el derecho a tener derechos* se pospone sin piedad. Lo anterior, genera la instrumentalización de las desventajas socioeconómicas del inmigrante para la ventaja de unos grupos. El proceso de investigación condujo a cuatro informantes (entrevistas semiestructuradas), quienes reiteran su participación en actividades delictivas ante la imposibilidad de una autorización de trabajo:

“La única alternativa, después de intentar solicitar asilo y luego saliera denegado, trabajar en negro y quedarse como ilegales, fue preguntar a conocidos la forma de ganar dinero rápido. Todos dijeron lo mismo: vender todo tipo de drogas. Pepas, marihuana, coca, tusi. Lo que fuera”<sup>740</sup>.

“Tenía que hacer algo porque me iban a echar del piso, no tenía con que comer y nadie me prestaba dinero”. Refiriéndose a la prostitución<sup>741</sup>.

“Si he trapeado con hachís, esporádicamente, en fiestas de españoles y latinos” (Entrevista a Juan Manuel Carambas, el 10 de noviembre de 2022).

“Por alguna razón siempre me preguntaban que ...si vendía coca, yo nunca ni la había visto [sic], hasta que me metí en el cuento para poder pagar el alquiler y mandar a mi país básicamente”<sup>742</sup>.

La gravedad de esta problemática se corrobora con el Informe Global sobre Lucha Contra las Drogas de Naciones Unidas de 2022<sup>743</sup>, donde se explica como el riesgo de consumir sustancias psicoactivas se acentúa, de manera crítica, en los jóvenes con edades tempranas, es decir, a edades entre los 12 y 25 años<sup>744</sup>. En el mismo informe se argumenta que estas edades corresponden, además, con el riesgo inminente de establecer un vínculo laboral con el crimen organizado. Las opciones que tiene un recién llegado en la sociedad receptora, sin un proceso de integración sólidamente gestionado, hace que la única

---

<sup>739</sup> Cruz Roja Española, *Patrones de exclusión social en el marco europeo*, Madrid, Equipo de investigación de la Cruz Roja Española, 2003, págs. 25-29.

<sup>740</sup> Entrevista del 5/05/2022, realizada a Carlos Santacruz solicitante de asilo con carta de expulsión.

<sup>741</sup> Entrevista del 8/08/2022, realizada a Carla Jiménez, quien era solicitante de asilo, pero ante una denegación se quedó en situación irregular.

<sup>742</sup> Entrevista del 13/10/2022, realizada a Carlos Andrés Rodríguez solicitante de asilo con denegación, pero recurrió al Ministerio de Justicia con un recurso de reposición.

<sup>743</sup> Naciones Unidas, *Informe Mundial sobre las Drogas 2022 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*, Viena, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), 2022.

<sup>744</sup> Recordemos que, en nuestra encuesta de 1.458 personas, las personas en estas edades configuran el 55% de los encuestados.

alternativa sea, por un lado, sumergirse en una marginación evasiva<sup>745</sup>; y, por otro lado, ser parte de la estructura comercial del narcotráfico o microtráfico que impera, silenciosamente, en dicha sociedad receptora.

En este apartado no se ahonda sobre las estructuras de las organizaciones del narcotráfico, ni se hace un análisis sobre el vínculo corrupto entre los Estados y este delito transnacional. Lo que interesa es argumentar y analizar cómo la situación irregular sobrevenida de los inmigrantes solicitantes de asilo genera detonantes de violencia y un incremento de las actividades del narcotráfico en las sociedades receptoras. Ante la imposibilidad de obtener un estatus jurídico regular y acceder al mercado laboral, se genera que algunos de los solicitantes de asilo e inmigrantes en situación irregular no tengan más opción que acudir a este tipo de organizaciones y actividades para subsistir.

Fijar plazos de dos a tres años de permanencia en situación irregular para acceder a las vías de residencia por arraigo; reconocer, al mismo tiempo, que en un largo lapso el inmigrante no puede ser dado de alta en la Seguridad Social y, en consecuencia, no puede ser contratado, debe poner en cuestión la miopía de la administración del Estado. Además, debe concientizar a los dirigentes sobre las problemáticas que estaría provocando indirectamente el “trabajo en negro” y la participación de la inmigración en actividades delictivas. De lo contrario, debería existir una respuesta loable a las siguientes cuestiones: ¿Qué hace una persona para subsistir durante más de 3 años, si esta imposibilitada a trabajar formalmente debido a su condición de irregularidad? ¿Cómo una persona en situación de vulnerabilidad (solicitante de asilo), sin opción de retornar a su país u otro, satisface sus necesidades básicas si no puede trabajar por su situación jurídica?

Ahora bien, no se trata de culpar a alguien o de justificar los actos delictivos de las personas que no tienen alternativas, sino analizar lo que hoy configura un secreto a voces y que se pasa por alto en la gestión pública migratoria, sin que se hallen respuestas efectivas. Es decir, la necesidad de un modelo de integración multidimensional de los inmigrantes, en especial los solicitantes de asilo, para frenar problemáticas relacionadas con el microtráfico en España. Según algunos medios de comunicación como *El País*<sup>746</sup>,

---

<sup>745</sup> La marginación evasiva es la influencia institucionalizada de la organización social lleva a determinados grupos sociales a evadirse del sistema social dominante, refugiándose en el alcohol u otras drogas psicoactivas para que les ayude a escapar de su propia realidad.

<sup>746</sup> “La brutal eclosión de la marihuana protagoniza una nueva era en el tráfico de drogas que huye de los nombres propios, se diversifica con bandas policriminales y se internacionaliza”, en *El País.Com*, 28-I-2021. (Consultado el 13/10/2022).

el *ABC Madrid*<sup>747</sup>, *La Vanguardia*<sup>748</sup>, en los últimos años se ha evidenciado un exponencial incremento del tráfico y cultivo de marihuana. Una droga que se cultiva en 13 de las 17 comunidades autónomas. El aumento de este negocio se debe a su bajo riesgo para los narcotraficantes, dado que la pena puede oscilar entre uno y cuatro años de prisión; además, de las grandes ganancias que deja. El aumento de este negocio ilícito también se debe a que España tiene una gran parte de su territorio despoblado, escasa vigilancia en algunas zonas y numerosos lugares donde puedan pasar desapercibidas las plantaciones. En relación con la producción de esta droga, la Policía Nacional y la Guardia Civil advierten que las organizaciones narcotraficantes se benefician, en gran medida, de la explotación laboral y las condiciones de esclavitud de personas inmigrantes en situación irregular. Pues son ellos quienes cuidan, las veinticuatro horas y los siete días de la semana, las plantaciones y hacen parte de las redes de microtráfico: venta al menudeo.

Según un inspector jefe de la unidad de Grupos de Respuesta Especial para el Crimen Organizado de la Policía Nacional, una sociedad que padece indicadores críticos de desempleo (más del 30%) y situaciones de pobreza, no tiene otra salida que buscar opciones laborales en estas organizaciones narcotraficantes. Las evidencias empíricas muestran cómo los jóvenes son quienes más se insertan a este tipo de comercio ilegal, pues “ganan alrededor de 1.000 euros por solo avisar de si viene la policía (chivato), 3.000 por descargar fardos de una lancha en la playa y 30.000 por transportar la droga”<sup>749</sup>. Esta problemática se combina con un 70% de solicitantes de asilo que se encuentran en situación de desempleo y un 40% que ha sufrido alguna situación de precariedad (inseguridad alimentaria y situación de calle), según la encuesta realizada a 1.458 personas. Los mismos agentes de la Policía Nacional entrevistados, manifestaron lo imposible que es convencer a una persona de salirse de estas organizaciones narcotraficantes, cuando son excluidos de oportunidades laborales por su misma condición irregular. Esta situación se repite en los casos de trata de personas con fines de

---

<sup>747</sup> “Marihuana últimas noticias, ABC Madrid”, en *ABC Madrid*, 12-I-2021. (Consultado el 13/10/2022).

<sup>748</sup> “Detenidas 14 personas y desmanteladas 5 macroplantaciones de marihuana en Barcelona”, en *La Vanguardia*, 04-XII, 2022. (Consultado el 13/02/2023).

<sup>749</sup> “La brutal eclosión de la marihuana protagoniza una nueva era en el tráfico de drogas que huye de los nombres propios, se diversifica con bandas policriminales y se internacionaliza”, en *El País.Com*, 28-I-2021. (Consultado el 13/10/2022).

explotación sexual, “paradójicamente, el principal obstáculo lo pone la víctima, que no encontrará otro trabajo en el que gane lo que le da la prostitución”<sup>750</sup>.

Cabe recordar que los solicitantes de asilo, en cualquier momento, reciben la denegación de su solicitud junto con una orden de expulsión. Incluso, cuando ya han obtenido su permiso de trabajo y se encuentran integrados socioeconómicamente en la sociedad española. Esta denegación, en muchos casos, representa el paso hacia una situación de irregularidad en la cual se pierde el acceso a todos los derechos que ya habían obtenido.

Según el *ABC de Madrid*<sup>751</sup>, la Brigada Provincial de Extranjería de Madrid ha llevado a cabo operaciones donde las organizaciones criminales, a diferencia de lo que habitualmente se dedicaban (trata y explotación sexual), “reclutaban personas para vender y distribuir droga en la ciudad de Madrid en plena pandemia y después de esta”. Algunos jóvenes, entre 20 y 25 años, se dedicaron a ser parte de estas organizaciones debido a sus condiciones de vulnerabilidad, tanto en su país de origen como en España. En una entrevista realizada a Luis Mayandía, Comisario jefe de la Brigada de Extranjería, se conoció que las personas capturadas por la venta y distribución de droga en Madrid son personas en situaciones de precariedad, sin oportunidades laborales, ni en su país de origen ni aquí en España. “Huyen de sus países por las crisis institucionales y la aguda pobreza. En el caso de las mujeres, algunas con hijos pequeños por los cuales responder. La mayoría son solicitantes de asilo que ven esta figura jurídica como “una puerta trasera” para tener un estatus regular durante un tiempo, sin embargo, al ver denegada su solicitud se encuentran en situación irregular sin posibilidad de acceder al mercado de trabajo. La mayoría colombianos<sup>752</sup>. ¿Qué hace esta gente para mantenerse?”

Este acápite configura una unidad de análisis emergente, a partir de los hallazgos y datos empíricos obtenidos durante el trabajo de campo. Este análisis permite afirmar la existencia de una “bomba de tiempo” que solo se desactiva con la *voluntad política* de los decisores públicos en el orden nacional, los cuales deben incentivar la integración plena de los extranjeros en el ámbito jurídico, económico, sociocultural y político. Las cifras muestran que una decisión de ese tipo, aunque tenga un costo político-electoral, no

---

<sup>750</sup> Entrevista del 8/08/2022, realizada a Carla Jiménez, quien era solicitante de asilo, pero ante la denegación de su solicitud quedó en situación irregular.

<sup>751</sup> “‘Tele-coca’: una red de narcos traficó con 200 inmigrantes y les obligaba a vender droga a domicilio”, en *ABC de Madrid*, 5-V-2021. (Consultado el 13/10/2022).

<sup>752</sup> Según el informante Luis Mayandía y algunos medios de comunicación, el “narcomenudeo” en España está vinculado a la trata de personas que son motivadas a emprender un proyecto migratorio a España a cambio de realizar actividades en organizaciones narcotraficantes.

tiene un coste económico; al contrario, generaría desarrollo para la sociedad de acogida a través del pago de impuestos; cotización a la Seguridad Social; incremento de la mano de obra en sectores de difícil cobertura. Además, contribuye en la solución de los retos demográficos, de repoblamiento y, en consecuencia, mayor sostenibilidad de las instituciones que conforman el Estado de bienestar.

#### **6.10. Los solicitantes de asilo ante tres importantes retos de España: despoblamiento, demografía e hiperconcentración urbana**

El presente análisis, al igual que la anterior subsección, es una unidad emergente que surge, por un lado, de la obtención de datos empíricos de las técnicas de investigación – entrevistas semiestructuradas, grupos focales y la encuesta –; y, por otro lado, de la revisión de estudios empíricos recientes sobre el potencial de la inmigración en los países de la UE, entre ellos, España. Conforme a la sistematización de los datos, se halla que la población solicitante de protección internacional posee una serie de características y cualidades potenciales para los principales problemas sociales y económicos que se profundizan en los países de la UE. Entre dichas potencialidades, como ya se ha mencionado, se encuentran: el alto nivel de formación profesional/educativo, la edad productiva, nutrida experiencia laboral, actitud proactiva para insertarse al mercado laboral en la sociedad receptora, el alto grado de identificación con las sociedad de acogida (alto grado de identificación con los distintos elementos socioculturales y políticos de la sociedad española), la participación activa en organizaciones, instituciones y canales políticos; además, de tener perspectivas futuras de conformar familia en la sociedad receptora, es decir, de contribuir en el ámbito demográfico en países con cifras críticas, entre ellos, España.

Actualmente, el envejecimiento demográfico, el crecimiento de las urbes y el despoblamiento de las zonas rurales añaden una fuerte presión a los desafíos que enfrentan las sociedades europeas como España. Según Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico<sup>753</sup>, son tres los principales retos que enfrenta actualmente el país: Primero, el repoblamiento de las zonas rurales, teniendo en cuenta que el 76,6% de los municipios con menos de 1.000 habitantes, el 70% de las cabeceras,

---

<sup>753</sup> Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, *Los principales desafíos de los retos demográficos en España*, Madrid, MITECO, 2019.

el 63% de las ciudades pequeñas y más de la mitad de las capitales de las provincias enfrentan aumentos progresivos de despoblación. Estudios como los de Fernando Collantes y Vicente Pinilla<sup>754</sup> plantean que, desde los años sesenta, los municipios rurales con menos de 10.000 habitantes han perdido una amplia población en los últimos años. Para Vicente Pinilla & Luis Sáez<sup>755</sup>, los flujos migratorios fueron un factor positivo para la disminución del despoblamiento de las zonas rurales en España. Según los investigadores, entre los años 2001 y 2008, la inmigración extranjera en España incidió para que la despoblación rural disminuyera en algunas zonas, pero las crisis económicas de los años 2008-2011 reactivó el éxodo rural. Aunque hubo mejorías económicas a nivel nacional y aumento de los flujos migratorios, el fenómeno de la despoblación de las zonas rurales no ha podido ser resuelto.

Según la Secretaría General para el Reto Demográfico<sup>756</sup>, la población española ha aumentado un 16% durante el periodo 2000 y 2019, no obstante, la población rural que vive en municipios de menos de 5.000 habitantes se ha reducido a un 8%. Durante este mismo periodo, se deduce que unos 5.110 municipios han perdido población, de los cuales la mitad han tenido una disminución de más del 25% de su población<sup>757</sup>. Este fenómeno ha afectado a todas las comunidades autónomas del país y se ubica como un problema nacional que exige la formulación de estrategias de canalización, legal y ordenada, de grupos poblacionales que deseen desarrollar su vida en el campo. Desde luego, con condiciones básicas que le permitan el desarrollo de una vida digna.

Investigaciones realizadas por el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico, el INE e Ivan Čipin<sup>758</sup>, plantean que la UE abarca zonas en riesgo de despoblación, dado que numerosos municipios evidencian una densidad demográfica inferior a 12,5 habitantes por km<sup>2</sup>. En enero de 2020, se identificó que alrededor de 5.007

---

<sup>754</sup> Collantes, Fernando, y Vicente Pinilla. *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*. Zaragoza, Sociedad Española de Historia Agraria, 2019. Pinilla, Vicente, y Luis Antonio Sáez, *La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras*, Zaragoza, Informes Centro de Estudios sobre la Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales, 2017.

<sup>755</sup> Pinilla, Vicente, y Luis Antonio Sáez, *La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras*, Zaragoza, Informes Centro de Estudios sobre la Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales, 2017.

<sup>756</sup> Secretaría General para el Reto Demográfico, *El reto demográfico y la despoblación en cifras*, Madrid, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2020.

<sup>757</sup> Consejo Económico y Social, *Informe 02/2019. La inmigración en España: efectos y oportunidades*, Madrid, 2019.

<sup>758</sup> Čipin, Ivan, *A Long-Term Vision for the Development of Rural Areas in Europe. Population and Policy Compact 27*, Berlin, Max Planck Society/ Population Europe, 2020. Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico, *Diagnóstico estrategia nacional frente al reto demográfico. Eje despoblación*, Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2020. INE. España municipal 2020.

municipios españoles tenían menos de 1.000 habitantes. El problema de este fenómeno es que no es exclusivo de España, sino que afecta a la mayoría de los países europeos. Una revisión documental de política comparada permite corroborar que, la mayor parte de Estados de la UE, tienen dentro de sus programas de gobierno estrategias contra la despoblación, entre otras razones, porque el despoblamiento se ubica como una problemática prioritaria para la vicepresidencia de la Democracia y la Demografía de la Comisión Europea<sup>759</sup>.

Según el Consejo Económico y Social, la despoblación rural se relaciona estrechamente con el aumento del envejecimiento de la población europea. Por ejemplo, la edad media del conjunto de la sociedad española es de 43,6 años. En el caso de los municipios con menos de 5.000 habitantes, dicho promedio aumenta a los 50 años. La esencia del fenómeno del despoblamiento reside, en consecuencia, en que la población joven emigra de los pueblos natales y se dirige a las grandes ciudades debido a la falta de oportunidades laborales, económicas y sociales<sup>760</sup>. A partir de este éxodo interno, la proporción de personas mayores aumenta en la España rural, dado que ellas no están dispuestas a abandonar su lugar de residencia. Según Vicente Pinilla y Luis Sáez<sup>761</sup>, en España hay alrededor de 1.109 municipios en los que no vive ningún niño entre 0 y 4 años de edad; y 393 municipios en los que sus habitantes son mayores de los 65 años. Por su parte, la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno Nacional ha pronosticado que, dentro de unos 20 años, el 88% de la población nacional se ubicará en las ciudades y la España rural perderá más de la mitad de sus habitantes<sup>762</sup>.

El problema radica en que las grandes urbes y sus áreas metropolitanas se extenderán y serán insostenibles, pues en lo que respecta, por ejemplo, al acceso de derechos básicos como la vivienda, habrá reducciones notables. En esas condiciones, el acceso a servicios sociales no podrá abarcar las necesidades del conjunto de la población, pues la infraestructura y su capacidad serán desbordadas; como también, el acceso a oportunidades como el empleo serán limitadas. En este escenario, de insostenibilidad en

---

<sup>759</sup> Cebrián, Francisco (coord.), *Dinámicas de urbanización en ciudades medias interiores: ¿hacia un urbanismo más urbano?*, Valencia, Tirant Humanidades, 2020, págs. 95 - 146.

<sup>760</sup> Consejo Económico y Social, *Informe 02/2019: La inmigración en España: efectos y oportunidades*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2019.

<sup>761</sup> Pinilla, Vicente, y Sáez, Luis Antonio, *La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras*, Zaragoza, Informes Centro de Estudios sobre la Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales, 2017.

<sup>762</sup> Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (coord.), *España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, Madrid, Ministerio de la Presidencia, 2021, pág. 20.

las grandes urbes, los principales afectados serán aquellas personas que no tienen una condición jurídica regular y que en la actualidad ya sufren situaciones de vulnerabilidad.

Segundo, encontramos el reto del envejecimiento demográfico de la población española, el cual impactará negativamente en la base de contribución al sistema pensional y de Seguridad Social. Según la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno Nacional, a mediados de 2040-2050, la población española de edades entre los 16 y los 64 se reducirán en 3.7 millones, situándose por debajo de los 27 millones. Según sus predicciones, aunque mejore la tasa de natalidad y se integren a 190.000 de inmigrantes desde 2021, en los próximos treinta años; el problema demográfico de España será un problema sin solución e impactará negativamente en la productividad. Lo anterior, ubica a España entre los países con los indicadores más bajos de Europa<sup>763</sup>.

En el caso específico de este segundo reto, encontramos que se encuentra vinculado con el progresivo envejecimiento de la población española, el aumento de la esperanza de vida y las bajas tasas de fertilidad. Alrededor de 9,28 millones de personas son mayores de los 65 años, es decir, el 20% de la población la cual tiene una esperanza de vida que llega aproximadamente a los 83 años. Se estima que en las próximas tres décadas la esperanza de vida de la población española aumentará en más de 3 años, lo que generará un fuerte envejecimiento de la pirámide demográfica. Sumado a lo anterior, encontramos las preocupantes cifras de una baja tasa de fertilidad del 1,3%<sup>764</sup>.

Algunos estudios<sup>765</sup>, plantean que la inmigración es un recurso para afrontar el envejecimiento de su población, mantener el equilibrio demográfico y para la captación de talento; teniendo en cuenta esquemas flexibles en los países receptores en detrimento de las naciones que invirtieron en su cualificación. En el caso concreto de España, el sistema pensional es contributivo y se requiere que por cada persona pensionada hayan más de dos personas que contribuyan a dicho sistema para sostenerlo. El problema se vuelve alarmante cuando ni siquiera las mejoras en la tasa de natalidad ni el incremento

---

<sup>763</sup> *Ibidem*, pág. 18.

<sup>764</sup> *Ibidem*, pág. 207.

<sup>765</sup> Consejo Económico y Social España, *La inmigración en España: efectos y oportunidades*, Madrid, Consejo Económico y Social España, 2019. González, Carmen, *Luces y sombras en la integración de los migrantes en España*, Madrid, Real Instituto Elcano, 2016. INE. Proyecciones de población de España. Serie 2020 - 2070. Camarero, Luis, y Sampedro, Rosario, *La inmigración dinamiza la España rural*, Madrid, Observatorio Social, Fundación La Caixa, 2020. Fernández-Huertas, Jesús, “Inmigración y políticas migratorias en España”, *Estudios sobre la Economía Española*, n.º 2021/10, 2021. Muñoz de Bustillo, Rafael, y Grande Martín, Rafael, “Inmigración y Estado de Bienestar en España”, en Arango, Joaquín, Mahía, Ramón, Moya, David y Sánchez-Montijano, Elena (dirs.), *La inmigración en el ojo del huracán*, Barcelona, Anuario CIDOB de la Inmigración, 2017, págs. 206- 231.



de la inmigración revierten este escenario. Los estudios prospectivos<sup>766</sup>, entre ellos los de la Comisión Europea, advierten que en los próximos años se desarrollará una crisis en la sostenibilidad del Estado de Bienestar español. Incluso, el sistema sanitario se verá afectado, pues acrecentará más de un punto del PIB, el gasto público de las pensiones incrementaría hasta 5 puntos del PIB y el número de personas mayores beneficiarias de ayudas sociales a la dependencia se duplicaría, lo que generará que el gasto público en cuidados pase del 0,8% actual a más del 2,0% del PIB en el año 2050.

Respecto a la reducción severa de la fuerza laboral, incluso, manteniendo un saldo migratorio anual de más de 300.000 inmigrantes que lleguen al país para insertarse laboralmente (de manera legal), el envejecimiento de la población tendrá impactos negativos en el mercado laboral de España<sup>767</sup>. Según Eurostat<sup>768</sup>, como se dijo antes, si la población española (entre 16 y 64 años) cae a 3,7 millones de personas en el año 2050, ubicándose por debajo de los 27 millones; significa que, 4 millones de personas dejarán de ser parte del mercado laboral, dejarán de generar riqueza y dejarán de pagar impuestos. En este sentido, según Sagrario Morán Blanco, más allá de las crisis cíclicas como las económicas, es posible que las olas “migratorias y el cambio demográfico, (la caída de la fertilidad y el envejecimiento de la población compliquen la consolidación del Estado de bienestar construido después de 1945) y las cuestiones conexas jueguen un papel decisivo en el futuro de la construcción europea y en el origen de futuras crisis”<sup>769</sup>.

Finalmente, tenemos el tercer reto, el cual se traduce en la necesaria gestión de la integración de los miles de inmigrantes solicitantes de protección internacional que llegan a España desde el año 2019. Este fenómeno migratorio ha generado que las principales capitales como Madrid, Barcelona, Valencia y Murcia enfrenten una hiperconcentración demográfica sin precedentes. Además del éxodo del campo (ciudadanos autóctonos) a las ciudades. En el caso de Madrid, según la Oficina de Asilo y Refugio, alrededor del 50%

---

<sup>766</sup> Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (coord.), *España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, Madrid, Ministerio de la Presidencia. 2021, pág. 17.

<sup>767</sup> Comisión Europea, *The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*, Luxemburg, Publications Office of the European Union, 2018.

<sup>768</sup> Eurostat. Population on 1st January by age, sex and type of projection.

<sup>769</sup> Morán, Sagrario & Díaz, Cástor, “Las respuestas de la Unión Europea a ciertos avatares en el siglo XXI que determinan el proceso de su conformación”, *Araucaria. Revista iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, año 22, n° 45, 2020, págs. 103-129.

de las solicitudes de protección internacional se realizan en la capital. Seguido de Barcelona, con un 10% y Valencia con un 6%<sup>770</sup>.

Detrás de la elección por Madrid, se encuentra el peso de las redes migratorias. Según los informantes, el contar con redes de apoyo (amigos, familiares, conocidos) permite que, en el momento de llegada y ubicación en la nueva sociedad de acogida “no se enfrenten tantas dificultades y se pueda resolver”<sup>771</sup>. Para los solicitantes de asilo “llegar a un lugar sin ninguna persona conocida que te pueda dar una mano, resulta una hazaña letal”<sup>772</sup>. Por ejemplo, estas redes permiten “encontrar un lugar para vivir de forma más rápida, o te brindan hospedaje por un determinado tiempo. Te brindan indicaciones sobre los procedimientos burocráticos que se deben realizar. Te indican a que instituciones acudir para obtener ayudas sociales. Te conectan con otras personas (autóctonas o inmigrantes) para obtener trabajo rápidamente”<sup>773</sup>, entre muchas otras facilidades<sup>774</sup>.

En el caso específico de la hiperconcentración poblacional en ciudades como Madrid y Barcelona, a causa de la exponencial afluencia de miles de solicitantes de asilo que llegan a estas capitales, las consecuencias identificadas como devenidas son las siguientes:

- a) La escases de funcionarios, capital humano en general y escases de citas para atender a la población.
- b) Lentitud, saturación y dificultades en el acceso al derecho de solicitar asilo.
- c) Desborde del sistema de acogida en la relación camas-refugiados, con 9915 plazas de acogidas para 213.000 solicitantes de plazas en 2022<sup>775</sup>.
- d) Condicionamientos administrativos para acceder a procedimientos básicos como la inscripción en el padrón.

---

<sup>770</sup> Oficina de Asilo y Refugio, *Datos e información estadística: Avance trimestral de datos de protección internacional acumulados a 31 de diciembre de 2022*, Madrid, Ministerio del Interior, 2022.

<sup>771</sup> Entrevista del 03/03/2022, realizada a Mary Muñoz líder de los inmigrantes colombianos en Madrid.

<sup>772</sup> Entrevista del 5/5/2022, realizada a Luis Carlos Gonzales, solicitante de asilo con permiso de trabajo activo.

<sup>773</sup> Entrevista del 10/10/2022, realizada a Angie Muñoz solicitante de asilo residente en Madrid con permiso de trabajo activo.

<sup>774</sup> Según los datos de la encuesta, más del 50% de los encuestados tenía una preferencia emocional por Madrid, bien porque fuera su proyecto de vida o bien porque tenía conocidos que ya residían en la ciudad. Un 27% de los encuestados manifestó que llegó a Madrid por motivos técnicos, pues consideraba o escuchó que “por ser la capital, eran más ágiles los trámites de asilo y administrativos en general”. Por su parte, un 19% de los solicitantes de asilo que llegaron a Madrid plantearon que llegaron a la capital porque “simplemente era el destino de su vuelo”.

<sup>775</sup> Se excluye de este cálculo las 36 plazas que de forma particular y exclusiva el Gobierno de España creó para acoger a los ucranianos.

e) Una lenta gestión de los expedientes de protección internacional que tardan hasta dos años en resolverse.

f) La saturación y las dificultades para acceder a servicios básicos como la salud (competencia de la Comunidad Autónoma).

Esta situación interfiere con el ejercicio de derechos fundamentales (principio de interdependencia) en igualdad de condiciones. Además, estanca y afecta la actividad económica en los espacios urbanos por el incremento de las condiciones de pobreza, competencia desleal por el trabajo sin tributación y desigualdad socioeconómica.

La hiperconcentración en las urbes como Madrid, según la evidencia empírica, crea desafíos en términos de sostenibilidad. Por ejemplo, las dificultades en el acceso a la vivienda inciden en el deterioro del medio ambiente urbano, promueve desigualdades socioeconómica y segregación social en distritos específicos. Sobre este hallazgo de la investigación, se analiza la urgencia de crear e implementar instrumentos de planificación del desarrollo de los espacios y el territorio en las capitales, según las necesidades poblacionales y las nuevas dinámicas migratorias. La planificación local del desarrollo de una ciudad como Madrid debe estar basada, principalmente, en las infraestructuras que garanticen mejor calidad de vida (saneamiento, abastecimiento de agua, energía, transporte, comercio) y en la sostenibilidad de los bienes y servicios básicos que requiere la población. Pues una capital que recibe alrededor de dos mil solicitantes de asilo cada semana, en cifras de 2022 y 2023, requiere de una respuesta de planificación local de desarrollo. Esta, debe permitir un nivel de vida adecuado a la población en general, evitar la conformación de guetos e incentivar la plena integración social, económica, cultural y política de los inmigrantes.

Según la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España, las predicciones en los próximos años indican que los hogares de alto nivel adquisitivo podrían concentrarse mayoritariamente en los centros de las ciudades capitales o, en su caso, en las zonas mejor valoradas socialmente. Respecto a los hogares de bajos ingresos, según los estudios de Goerlich, Ernest Martínez<sup>776</sup>, José María Martínez, Juan Antonio García y Luis Alfonso Escudero<sup>777</sup>, estos se verán obligados a ubicarse en zonas más degradadas y peor dotadas en términos de servicios públicos en las urbes. Lo anterior,

---

<sup>776</sup>Goerlich Gisbert, Francisco, y Reig Martínez, Ernest (dirs.), *Las áreas urbanas funcionales en España. Economía y calidad de vida*. Bilbao, Fundación BBVA, 2020.

<sup>777</sup> Martínez, José María, García, Juan Antonio y Escudero, Luis Alfonso, “Las ciudades medias de España y sus coronas en el siglo XXI (2000-2017): dinámica demográfica y desarrollo inmobiliario”, *Urbe Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 12, 2020.

construiría una sociedad menos cohesionada, situaciones de marginación, “guetificación”, un incremento de la violencia, la discriminación residencial y la perpetuación de las desigualdades de los grupos históricamente excluidos<sup>778</sup>.

La hiperconcentración en las capitales españolas, para el año 2050, no solo será a causa de las olas migratorias que llegan al país para ubicarse en estas ciudades; sino que un 88% de la población autóctona vivirá en ciudades urbanas, dado que las zonas rurales perderán más del 50% de sus habitantes. En este sentido, las principales ciudades, como Madrid y sus áreas metropolitanas, se volverán más extensas y dispersas con menor sostenibilidad socioeconómica. Este tipo de problemática puede ser resuelta a partir de la creación de estrategias legislativas nacionales, en la rama del derecho de extranjería y asilo, que permitan a los inmigrantes, por un lado, ingresar legalmente al mercado laboral, contribuir al sistema pensional y de Seguridad Social español; y, por otro lado, reubicarse de manera canalizada hacia zonas rurales mediante programas de repoblamiento<sup>779</sup>. Esto, determinadamente, facilitará la garantía de derechos fundamentales como el trabajo, la vivienda (entre las estrategias esta la rehabilitación de edificios), seguridad alimentaria y sanitaria, educación y niveles de vida adecuados, lo cual se traduce en la satisfacción de sus necesidades básicas materiales e inmateriales.

### **6.11. Potencialidades de la inmigración solicitante de asilo en las actividades económicas de España**

En relación con las cifras de población inmigrante en España, a inicios del año 2021, en el país se contaba con 5.375.917 personas extranjeras, es decir, un 12% de la población nacional. Para inicios de 2022, según los datos del INE, el número de extranjeros había aumentado a 49.612 personas durante 2021, hasta un total de 5.417.883 a 1 de enero de 2022. El 2023 inicia con un incremento significativo: la población de España alcanza

---

<sup>778</sup> Para Martínez, García y Buch, la exclusión que padece la población inmigrante en el acceso a la vivienda, respectivamente en los alquileres, se debe al mantenimiento de condiciones residenciales desiguales, entendidas como: acceso a viviendas en pésimas condiciones, calidad de los parques y su concentración en barrios con elevados niveles de vulnerabilidad (pobreza, violencia, marginalización, dificultados para acceder a servicios públicos e inexistencia de instituciones que brinden atención básica).

<sup>779</sup> Los programas de repoblamiento de la España rural exigen, como requisito imprescindible, la regularidad de las personas que desean participar de estos. Muchos de los entrevistados intentaron ser parte de estos planes, pero les negaron la posibilidad por no tener un estatus regular.

15,8% de extranjeros, pues a finales de 2022 los extranjeros en España alcanzaron las 5.579.947 personas.

Investigaciones como la de Julio Pérez<sup>780</sup>, plantean que el flujo de la inmigración en España ha sido continuo y ese saldo favorable ha permitido al país mantener un crecimiento positivo en términos poblacionales. Sin embargo, el crecimiento del número de extranjeros no ha sido un elemento suficiente para saldar el progresivo envejecimiento demográfico en España. Actualmente, la relación entre la proporción de la población de 65 o más años y la población en edad de trabajar ha aumentado del 20% al 30%; lo que significa que, en España, se ha pasado de tener 4.9% personas en edad de trabajar por cada persona en edad de jubilación a tener solo el 3,4%. Lo anterior, impacta negativamente, por ejemplo, en la financiación de las pensiones.

Los niveles de desempleo y precariedad laboral en España siguen siendo altos en comparación con los demás Estados miembros de la UE<sup>781</sup>. Esto está creando brechas abismales en la sociedad y condicionando la prosperidad del país a tomar decisiones estratégicas para ampliar la base de contribuyentes al sistema de Seguridad Social. Para la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno Nacional, es necesario crear estrategias políticas que permitan aumentar la inserción laboral de la población actual y futura; dado que el envejecimiento podría provocar una caída de los ocupados a un -0,5% anual hasta el año 2050, frente al incremento del 2,0% que se registró en el periodo 1995 y 2019<sup>782</sup>. Para evitar esta situación, es determinante incrementar la tasa de empleo de las mujeres, los jóvenes y las personas mayores de 55 años; como también, incentivar la inmigración legal y potenciar la recuperación y atracción de talento. En este último punto, se destaca que del 100% de los solicitantes de asilo encuestados, más del 60% cuenta con una formación profesional y una amplia experiencia laboral, a pesar de pertenecer mayoritariamente a un grupo etario joven. Estas características son determinantes para el mercado de trabajo y el potencial económico de España.

Si la gestión de la integración de los inmigrantes solicitantes de protección internacional se realiza de forma efectiva, aunque no sean suficientes; sus efectos serían

---

<sup>780</sup> Pérez, Julio, “Duración de la vida, natalidad y migraciones en España”, *Economiaz, Revista vasca de Economía* 96, n.º 2, 2019, págs. 3-9.

<sup>781</sup> INE. Encuesta de Población Activa. Parados por tiempo de búsqueda de empleo, sexo y grupo de edad. Comisión Europea, *Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union, 2019.

<sup>782</sup> Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (coord.), *España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, Madrid, Ministerio de la Presidencia. 2021, pág 18.

inminentemente positivos para el país. Diversos estudios empíricos, entre ellos los de Fernández-Huertas<sup>783</sup> y Raquel Carrasco, Juan Jimeno & Carolina Ortega<sup>784</sup>, muestran que el aumento de la inmigración no genera un incremento del desempleo; al contrario, beneficia la economía nacional dado que aumenta la capacidad productiva de la economía, incentiva la inversión, promueve la especialización productiva y no afecta las oportunidades de empleo de los trabajadores autóctonos. Además, se ha comprobado que la población extranjera tiene altas tasas de actividad y empleo frente a las de la población autóctona<sup>785</sup>. Según el INE, en el año 2019, se registró una alta tasa de actividad laboral por parte de la población extranjera. Personas en edades entre los 16 y 24 años registraron un 50% de actividad y el colectivo de 55 años o más registró un 39%. Respecto a la población autóctona española, las tasas de actividad fueron del 35% y del 26%, respectivamente. Asimismo, la tasa de empleo de la población extranjera fue del 34% para las personas con edades entre los 16 y los 24 años, y del 33% para el colectivo de más de 55 años. Mientras que en la población autóctona se registró un 23% de tasa de empleo<sup>786</sup>.

En este sentido, se analiza que la inmigración configura una fuerza de trabajo determinante para sectores de la economía donde no se emplea la sociedad autóctona, como es el caso del sector de los cuidados y la agricultura<sup>787</sup>. Luego, no inciden de forma negativa en las tasas de actividad y empleo de los españoles, por lo contrario, contribuyen a la Hacienda Pública, la cotización de la Seguridad Social y, paradójicamente, no recurren habitualmente a los servicios públicos o prestaciones sociales por desempleo o pensiones<sup>788</sup>.

Aunque algunos expertos de ONGs reconocidas, entre ellas Laura González Munin, responsable del Área de Inclusión de CEAR, plantean que lo fundamental y “necesario es brindar asistencia y servicios de atención prioritaria, sanitaria, psicológica, alimentaria y de vivienda. Y [a que] no es lógico pensar en su integración laboral apenas llegan al

---

<sup>783</sup> Fernández-Huertas, Jesús, “Inmigración y políticas migratorias en España”, *Estudios sobre la Economía Española*, n.º 10, 2021.

<sup>784</sup> Carrasco, Raquel, Jimeno, Juan y Ortega, Carolina, “The effect of immigration on the labor market performance of nativeborn workers: some evidence for Spain”, *Journal of Population Economics* 21, 2008.

<sup>785</sup> Defensor del Pueblo, *Volumen II. La contribución de la inmigración a la economía española, Informe anual 2019*, Madrid, Defensoría del Pueblo, 2019.

<sup>786</sup> INE. Encuesta de Población Activa. Ocupados por nacionalidad, sexo y grupo de edad; Población por nacionalidad, sexo y grupo de edad; y Tasa de actividad por nacionalidad, sexo y grupo de edad.

<sup>787</sup> Consejo Económico y Social, *Informe 02/2019. La inmigración en España: efectos y oportunidades*. Madrid, 2019.

<sup>788</sup> Defensor del Pueblo, *Volumen II. La contribución de la inmigración a la economía española. Informe anual 2019*, Madrid, Defensoría del Pueblo, 2019. págs. 61-63

territorio que los acoge”<sup>789</sup>. Nuestro planteamiento parte de un supuesto moral que reduce al inmigrante al nivel de una víctima y no le reconoce sus múltiples dimensiones de integración. La minimización victimizante aleja al solicitante de asilo de la sociedad de acogida, en la medida en que recrea una relación de alteridad en la que solo puede ocupar un papel como receptor de medidas afirmativas de protección y no como un sujeto de deberes al cual le corresponde, en virtud de sus obligaciones, el goce de derechos. La buena voluntad de la inmensa mayoría de funcionarios en los procesos de integración genera, indirectamente, un daño en el inmigrante que solicita refugio en España. Pues le etiqueta como un ser desprovisto de intereses propios (culturales, políticos y económicos) y, por lo tanto, lo objetivan como un actor externo al edificio social incapaz de asumir deberes y obligaciones. En consecuencia, queda privado de la capacidad para promover cambios sustanciales en las instituciones de la sociedad de acogida. La víctima, así, queda desprovista de voz propia en el conflicto social<sup>790</sup>, pues se suponen sus prioridades sin que se le otorgue la palabra. Como se ha demostrado en la investigación, los datos empíricos demuestran que el inmigrante solicitante de asilo es un sujeto que, por supuesto busca prioritariamente protección, pero, además (y fundamentalmente) pretende insertarse al ámbito laboral.

A partir de los estudios y las estadísticas, se corrobora que la inmigración es una fuente de soluciones para una sociedad como España. Su papel es central para minimizar el descenso de la población activa laboral, garantizar la sostenibilidad del Estado de bienestar, contribuir en el crecimiento demográfico y mantener un peso poblacional significativo en la UE. Pero para ello es necesario crear estrategias, con base en un modelo de integración multidimensional, que incentiven la puesta en marcha de mecanismos para la inserción laboral, la inserción social y, consecuentemente, la integración política.

Según el estudio de Rafael Bustillo y Rafael Martín<sup>791</sup>, sobre la inmigración y el Estado de Bienestar en España, las tendencias y caracterización de la población extranjera ha generado que éste no sea un grupo beneficiario de peso frente al Estado de Bienestar. Por ejemplo, la inmigración representa solo un 9,7% en la recepción de protección por desempleo, al contrario de los ciudadanos autóctonos que reciben más prestaciones

---

<sup>789</sup> Entrevista del 9/09/2022, realizada a Laura González Munin, responsable del Área de Inclusión de CEAR.

<sup>790</sup> Resaltamos que este planteamiento se basa en la propia información que nos brindaron los solicitantes de asilo en las entrevistas, grupos focales y encuesta; no es una suposición.

<sup>791</sup> Muñoz de Bustillo, Rafael y Grande, Rafael, “Inmigración y Estado de Bienestar en España”, en Arango, Joaquín, Mahía, Ramón, Moya, David y Sánchez-Montijano, Elena (dirs.), *La inmigración en el ojo del huracán*, Barcelona, Anuario CIDOB de la Inmigración, 2017, págs. 206- 231.

contributivas que asistenciales. Lo paradójico de este asunto, y es lo que se ha argumentado, es que para recibir algunas de las prestaciones sociales es necesario contar con una residencia legal en España. La realidad que enfrenta la mayoría de las personas extranjeras es que permanecen un lapso importante en situación irregular; no solo antes del procedimiento de asilo, sino al denegarse su solicitud de protección internacional. Como tiempo medio en los casos analizados a través de las entrevistas y encuesta, la residencia se otorga a los a tres años de estar en España, sea por modificación o arraigo, de los cuáles el solicitante de protección internacional cae en situación irregular al menos dos años en promedio<sup>792</sup>. En esa condición pierden toda posibilidad de acceder a derechos fundamentales como trabajo, ayudas sociales, programas de educación oficial, entre otras. La mayoría queda en un limbo jurídico del cual le es imposible salir por una vía que no sea el arraigo, es decir, después de dos años (si opta por el arraigo por formación) a tres años de residencia irregular en España.

En el caso concreto de la población solicitante de asilo, se confirma que reciben una resolución de denegación de la solicitud de protección internacional<sup>793</sup> y una carta de expulsión; perdiendo toda posibilidad de seguir trabajando porque este rechazo le impide seguir de alta en la Seguridad Social y mantener la autorización de residencia. Es decir que, con la respuesta negativa a su solicitud, experimentan un retroceso en sus derechos fundamentales, incluso, después de haber cotizado en la Seguridad Social y pagar sus impuestos correspondientes. Dicha situación debe ser una problemática prioritaria en las agendas políticas de la administración pública.

Como se ha explicado, los inmigrantes solicitantes de asilo son sujetos resilientes con pretensiones e intereses particulares basados en elecciones racionales, responsabilidades morales y dispuestos a asumir obligaciones que les garanticen condiciones básicas y el disfrute de derechos fundamentales. Esto no debe entenderse como un canje utilitarista para obtener réditos por el asistencialismo a estas personas; sino como una búsqueda de garantías para sus necesidades básicas que se base en la reciprocidad entre deberes y derechos. En otras palabras, asumir obligaciones tributarias, por ejemplo, en correspondencia con un estatus jurídico regular. O, el permiso de trabajo como requisito para acceder formalmente al mercado laboral y alcanzar los objetivos de

---

<sup>792</sup> Cálculo realizado con los 32 entrevistados.

<sup>793</sup> El estudio de la solicitud de protección internacional en España lo realiza la Oficina de Asilo y Refugio. La decisión la toma la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio y la resolución la emite el Ministerio de Interior.



otras dimensiones; la sociocultural y la política. Para los solicitantes de asilo es determinante acceder al mercado laboral, pero primero se debe cumplir con los requisitos y procedimientos legales que se les exige para una residencia regular. A partir del alcance de ambos (estatus regular y trabajo), pueden satisfacer sus necesidades básicas materiales e inmateriales. Según los informantes, “mi pretensión no es recibir simplemente asistencia (sanitaria, vivienda o educativa), sino realizarme laboralmente para alcanzar condiciones que me permitan una plena integración en España, pues “solo lo logro mediante el trabajo<sup>794</sup>”.

La exploración de campo permite analizar que la moral dominante, acentuada en la sociedad de acogida, se fundamenta en una actitud *victimista* del inmigrante que genera resultados distintos en los países analizados. Las competencias laborales identificadas se desperdician a partir de concepciones morales erróneas de la inmigración, dando lugar a procedimientos y legislaciones restrictivas, obstáculos y condicionantes administrativos<sup>795</sup> con los que se interfiere la realización plena de sus derechos fundamentales.

En este sentido, lo central de esta propuesta es que pone en evidencia que esa concepción moral dominante genera consecuencias negativas para la vida diaria que no solo afectan al inmigrante, sino al conjunto de la sociedad. Por ello, se hace énfasis en la necesidad de replantear las convicciones morales dominantes, teniendo en cuenta las consecuencias sociales que genera. Desde este punto de vista, la reacción ideal consiste en implementar un enfoque pragmático, es decir, establecer una moral que funcione bien para todos y que no tenga ninguna consecuencia negativa para los dos implicados (sociedad autóctona e inmigrantes), así requiera revisar nuestra tabla de valores y principios constantemente.

---

<sup>794</sup> Entrevista del 2/3/2022, realizada a Gregory León, solicitante de asilo residente en Madrid con permiso de trabajo activo. A diferencia de la inmigración estacional o económica, la condición del refugiado hace que no tenga pretensiones de regresar a su país de origen o de procedencia. Al contrario, busca a como dé lugar cualquier vía para insertarse a la nueva sociedad.

<sup>795</sup> Las dificultades para darse de alta en el padrón, imposibilidad de obtener permiso de trabajo (dado que está tardando hasta un año en adquirirse por la saturación de los sistemas de asilo), exigencia de una cuenta bancaria para optar por otros derechos, bienes o servicios esenciales, retrasos, de más de 2-3 años, en la homologación de los títulos de formación universitaria y no universitaria, problemas para realizar trámites o procedimientos administrativos porque se realizan mediante herramientas y plataformas digitales a las cuales no puede acceder un solicitante de asilo (firma digital), imposibilidad de obtener el número de Seguridad Social, aun cuando se ha cumplido el tiempo para trabajar, porque los funcionarios no conocen las normativas del marco normativo del asilo y niegan este derecho. De todo lo anterior, que es esencial, dependen (se desprenden) una serie de derechos fundamentales que sin estos procedimientos son imposibles de alcanzar (vivienda, ayudas sociales, trabajo, salud).

Lo anterior, se enmarca en el cambio de las estructuras morales e institucionales, en las cuales se asignen, no solo garantías a los solicitantes de asilo; sino una serie de deberes en los ámbitos jurídicos, económicos, socioculturales y políticos para que el mismo cumplimiento de dichas obligaciones supongan su acceso a derechos básicos<sup>796</sup>. En efecto, entre más deberes (pagar impuestos, cotizar en la Seguridad Social, insertarse laboralmente, estudiar, respetar los valores socioculturales de la sociedad de acogida y participar en el ámbito político) se le asignen al inmigrante solicitante de protección, el Estado deberá brindar más medios suficientes para que esos deberes sean cumplidos.

La posición moral dominante que se menciona ha sido constatada en entrevistas semiestructuradas realizadas a representantes de la Brigada de Extranjería en Madrid, la Oficina de Asilo y Refugio, CEAR, ACNUR, Cáritas, funcionarios de las administraciones del Estado, entre otros. Esta, hace referencia a una forma hegemónica multiculturalista y de segmentación de los refugiados que se ha ubicado en las concepciones de las sociedades de acogida europeas, entre ellas, en la sociedad española. Ver al solicitante de asilo como una “simple víctima”, lo convierte en un ser incapacitado para asumir obligaciones y deberes. Esta concepción impide que sean considerados como sujetos racionales capaces de insertarse en la nueva sociedad. La moral dominante que se menciona transforma al refugiado en un elemento externo a la sociedad: un grupo potencialmente receptor de acciones positivas segmentadas, que se suma al edificio social sin pretender integrarlo en él<sup>797</sup>.

A partir del análisis de las fuentes empíricas en España, se halla que el *enfoque de autonomía* se desprende de aquella moral dominante como el criterio ético jurídico, característico del sistema de integración español. Es decir, en una forma de considerar al inmigrante, por un lado, como una víctima; y, por otro lado, como un sujeto que “puede”, por sí solo, resolver su situación de forma autónoma, sin ayuda de ninguna institución ni mucho menos del Estado. El punto de partida en los tres casos analizados (Alemania, Francia y España) es el mismo: una moral dominante que se pretende superior y que considera al inmigrante solicitante de asilo como un sujeto incapaz de asumir deberes con

---

<sup>796</sup> La asignación débil de deberes a los extranjeros esconde el temor de obligar, indirectamente, a los Estados soberanos a asumir mayores responsabilidades en el otorgamiento de condiciones institucionales o medios para que unos deberes de mayor envergadura se cumplan de forma efectiva. Por ejemplo, obligaciones de tributación, escolaridad o participación política de los extranjeros pueden representar un doble racero para los Estados nacionales y la adquisición de mayores compromisos con una población foránea.

<sup>797</sup> Žižek, Slavoj, *La nueva lucha de clases. Los refugiados y el terror*, Barcelona, Anagrama, 2016, págs. 55-59.

la sociedad de acogida. En el caso alemán, una concepción moral superior que considera al inmigrante una víctima heterónoma, incapaz de tomar decisiones por sí solo y que, en consecuencia, debe ser estrechamente controlado. En el caso francés, una concepción moral igualmente superior que reduce al refugiado a un tipo de amenaza para la seguridad nacional. En ambos casos, estas posiciones dominantes han supuesto la transformación, ampliación y mejora de los sistemas de acogida e integración, como los de control. Es decir, representaron una ampliación significativa del aparato administrativo, tanto de extranjería y asilo, como de la Seguridad Nacional.

Ahora bien, aunque en el caso español, tenemos un mismo punto de partida, referido a una superioridad moral que obliga a la sociedad de acogida a proteger al refugiado, no se concretan transformaciones administrativas ni legales de importancia ante la afluencia masiva de solicitantes de asilo. En consecuencia, al caso español se le suman dos factores: el desborde de la capacidad institucional y la actitud resiliente del propio refugiado para solventar sus necesidades por fuera del sistema de acogida e integración. El resultado es el predominio de una perspectiva que se ha denominado “*enfoque de autonomía*”, es decir, un criterio de relacionamiento con el inmigrante que surge de la conjunción de 3 variables: primero, una presunta superioridad moral de la sociedad de acogida y victimización del refugiado. Segundo, un colapso del sistema de asilo, acogida e integración. Finalmente, una actitud resiliente que demuestra la capacidad del inmigrante para solventar sus necesidades recurriendo a medios, tanto formales como informales. Desde esa perspectiva, el proceso de integración se escapa de cualquier pretensión gubernativa de control o direccionamiento. Esta elección hacia un enfoque de autonomía no responde a una política de Estado, sino que es la respuesta que las instituciones de acogida e integración dan, de forma inmediata, a la excepcional avalancha de solicitudes de asilo que recibe España en los últimos cuatro años.

En otras palabras, mientras la misma posición moral dominante deja como resultado, en Alemania, un enfoque controlador y en Francia un criterio ético-jurídico nacionalista liberal; en España, da lugar a un enfoque de autonomía. Según los estudios de Garcés-Mascareñas<sup>798</sup>, las condiciones del sistema de acogida responden a estándares mínimos, casi contrarios a lo que establecen las directivas y reglamentos europeos sobre la admisión de los solicitantes de asilo. Aunque los sistemas de acogida pretenden que

---

<sup>798</sup> Garcés-Mascareñas, Blanca, & Ribera, Olatz, “Políticas de la indigencia: Solicitantes de asilo sin casa en Europa”, *Revista Cidob Notes Internacionals*, 237, Barcelona, CIDOB, 2020, págs. 1-7.

sea un sujeto autónomo capaz de resolver su situación y buscar oportunidades para desenvolverse en la nueva sociedad, desde el primer día en que llega al país receptor; lo cierto es que cuando el contexto y las condiciones no son propicias<sup>799</sup> para “su autonomía”, esta se torna – realmente – en un eufemismo de la violencia estructural, el abandono y el sometimiento del sujeto a una precariedad normalizada por la sociedad que acoge.

Este diálogo sordo entre potencialidades (de los inmigrantes) y necesidades (de la sociedad de acogida), pone en evidencia la profunda crisis gubernamental que atraviesa Europa en relación con la crisis migratoria, no solo en términos sociales, económicos y políticos; sino a nivel moral. Se podría decir que, los retos que enfrenta, por ejemplo, España, son problemas que se agravan y ponen en entredicho la capacidad de gestión de la integración de la inmigración cuando, teniendo la solución al lado, no se resuelve el problema por miedos absurdos como el anteriormente tratado “efecto llamada”. En este sentido, el problema no solo radica en su definición positiva “la cantidad abrumadoramente alta de inmigrantes que llegan a solicitar asilo a España”, sino en su definición negativa, es decir, en conocer las potencialidades de este grupo poblacional y no tomar medidas estratégicas para que sean parte de la solución para los problemas demográficos, de despoblación y mantenimiento del Estado de Bienestar de España.

## **6.12. Acciones públicas *pragmáticas* para cambiar el enfoque moral *predominante***

En el presente acápite se plantean algunas recomendaciones para la integración plena y efectiva de miles de solicitantes de asilo que actualmente residen en Madrid. Estas recomendaciones corresponden con algunos de los criterios de cada una de las dimensiones del modelo que se propone. El objetivo de este acápite es convertir los condicionantes administrativos en aspectos positivos para la integración de los inmigrantes y su contribución a la sociedad receptora, desde un enfoque moral pragmático. Es decir, transformar los obstáculos burocráticos y procedimentales en posibilidades que permitan a estos sujetos a acceder a derechos fundamentales, asumir responsabilidades y deberes e incentivar sus potencialidades en beneficio del conjunto de la sociedad de acogida (instituciones, Estado, empresas). Cabe resaltar que, este acápite,

---

<sup>799</sup> No se le permite el acceso a vivienda, salud, mercado laboral; sufre de inseguridad alimentaria.

se elabora conforme a los hallazgos, datos empíricos y resultados inéditos que se obtuvieron a través de todas las técnicas inmersas en esta investigación, con especial énfasis en la encuesta realizada a 1.458 solicitantes de asilo radicados en Madrid. Por ello, estas propuestas corresponden directamente con las particularidades de la capital española; teniendo en cuenta que se ubica como la tercera capital de la UE y la principal ciudad de España en recibir más solicitantes de protección internacional. No obstante, estas recomendaciones son replicables a todo el territorio nacional, por un lado, porque las competencias en materia de asilo corresponden a instituciones del orden nacional con el Ministerio del Interior a la cabeza. Por otro lado, porque la muestra es representativa de la situación nacional, en la medida en que incluye solicitantes de otras provincias y de acuerdo con la distribución actual; pues Madrid concentra el 55% de las solicitudes de asilo en España<sup>800</sup>.

En este sentido, se proponen las siguientes recomendaciones en el ámbito de la gestión pública:

1- Conceder un permiso de trabajo *ad hoc* para los solicitantes de asilo, desde la Manifestación de voluntad de solicitar protección internacional<sup>801</sup>. La posibilidad de que un solicitante pueda obtener el permiso de trabajo antes de los seis meses estipulados por la Ley de Asilo disminuirá las posibilidades de que este padezca condiciones de precariedad. Teniendo en cuenta que el sistema de acogida español, en los últimos 4 años, ha sufrido una saturación e imposibilidad de acoger a los miles de solicitantes de protección internacional que llegan cada semana a España desde el 2019. Este permiso *ad hoc* (estancia regular y permiso de trabajo) permitirá al solicitante de asilo, por un lado, acceder al mercado laboral (de forma más temprana, legal y con derechos laborales), mientras que se resuelve su expediente. Por otro lado, que sea un contribuyente al sistema tributario y al sistema de Seguridad Social del país. Como también, que haga parte de los programas de repoblamiento, los cuales exigen un estatus regular para emprenderse en este plan.

La activación del permiso de trabajo para los solicitantes de asilo, a los seis meses de haber formalizado su solicitud, se sustenta en la Directiva sobre el Reconocimiento de la UE. Esta directiva tiene dos objetivos fundamentales: primero, asegurar que los Estados

---

<sup>800</sup> Recordemos que, según la OAR, Madrid recibe más del 53% de los solicitantes de asilo que llegan a España.

<sup>801</sup> Cabe aclarar que, este tipo de permiso *ad hoc*, es competencia del gobierno nacional español, específicamente del Ministerio del Interior.

miembros apliquen los criterios comunes para la identificación de personas que necesitan protección internacional; y, segundo, asegurarles a estas personas unas condiciones mínimas de prestaciones sociales: Trabajo, asistencia sanitaria, vivienda y educación. Al ser una Directiva, cada Estado miembro puede escoger la forma y los medios de implementarla. Es decir que, cada gobierno debe cumplir sus objetivos, pero tiene libertad soberana para elaborar su legislación interna y reglamentar la manera como considera que se alcanza el objetivo de la Directiva. En este sentido, el gobierno nacional puede (si tiene la voluntad) conceder un permiso de trabajo *ad hoc* que permita al solicitante de asilo acceder al mercado laboral mucho antes que los seis meses estipulados.

2- Crear la figura del padrón flexible. Esta figura consistiría en que todo inmigrante y solicitante de asilo haga su registro administrativo en el municipio donde reside, sin importar si puede o no acreditar el lugar de residencia por los medios tradicionalmente exigidos. El objetivo del padrón flexible es justificar su residencia en el municipio correspondiente y realizar otros trámites administrativos que exigen este registro. Esta recomendación se plantea porque hemos comprobado que el volante de padrón es un requisito indispensable para los inmigrantes y solicitantes de asilo en el momento de realizar trámites legales, procedimientos administrativos, acceder a la asistencia sanitaria, educativa y de empleo. Además de ser indispensable para que el Estado controle la información demográfica de este tipo de población.

Más del 86% de los solicitantes de asilo demostraron tener grandes dificultades para empadronarse en las viviendas donde residen en Madrid. La mayoría de los solicitantes manifiestan que: “los dueños de los pisos les impiden empadronarse”, otros “que no puede domiciliar los gastos porque no tienen cuenta bancaria y porque no les hacen un contrato escrito del alquiler”<sup>802</sup>. Otros plantean que “no pueden acceder a alquileres porque los requisitos son imposibles de reunir: contrato de trabajo, permiso residencia, nóminas, cuenta bancaria, y hasta 3-4 fianzas”<sup>803</sup>. Estas situaciones generan que los inmigrantes y, particularmente, los solicitantes de asilo no se puedan empadronar y no puedan acceder a procedimientos administrativos y de asistencia social. La medida de un Padrón Flexible resuelve las situaciones anómalas, identificadas en el proyecto, en las que se condiciona el acceso a derechos fundamentales con un requisito administrativo como lo es el alta en el padrón municipal. En el caso de Madrid, la decisión de implementar el Padrón Flexible

---

<sup>802</sup> Entrevista del 24/01/2023, realizada a Mónica Marín, solicitante de asilo en Madrid en espera de que se le active el permiso de trabajo.

<sup>803</sup> Entrevista del 10/12/2022, realizada a Gonzalo Jiménez, solicitante de asilo en Madrid.

sería competencia directa del departamento de Convivencia e Integración de la Subdirección General de Inclusión social del Ayuntamiento.

3- Permitir el acceso a la atención sanitaria en áreas específicas, entre ellas, la atención psicológica, salud sexual y reproductiva (formulación de anticonceptivos), medicina general para la formulación de medicamentos como antibióticos y otros servicios sanitarios básicos. Este ámbito es competencia de la Comunidad de Madrid, sin embargo, se recomienda que el Ayuntamiento realice un trabajo articulado con la CAM que permita la atención sanitaria en Centros de Salud con un documento equivalente a la tarjeta sanitaria para la atención médica general, sin depender, necesariamente, de la asignación de esta por parte de los servicios sociales. Esta medida es una urgencia, dada la alta concentración de población vulnerable en los distritos de la área urbana de la capital. De forma complementaria, se recomienda la articulación entre el Ayuntamiento y Comunidad con las clínicas universitarias<sup>804</sup> como una vía a explorar en la atención sanitaria a la población inmigrante. Este aspecto es una práctica destacable, respecto a todas las ciudades europeas en las que predomina un enfoque restrictivo del acceso al derecho a la salud<sup>805</sup>.

Como ya se explicó, se identifican preocupantes situaciones de exclusión a personas en situación de vulnerabilidad, principalmente, a las mujeres inmigrantes en situación irregular. Quienes, en el momento de acceder a métodos anticonceptivos, les resulta imposible. También se halló que mujeres embarazadas en situación irregular o con Hoja Blanca, no pueden acceder a la atención sanitaria porque, según los funcionarios de los centros de salud, “no tienen derecho a atención medica por su situación migratoria”. Esta medida no debería de ser una opción o estar en cuestión, pues es un derecho fundamental e inalienable.

4- Permitir el acceso a cursos de formación profesional en diversas áreas a los solicitantes de asilo, sin la exigencia de un permiso de trabajo vigente para realizarla. Es importante que, para la administración pública, específicamente, para el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), la Comunidad de Madrid y las empresas, la formación para el trabajo sea una prioridad y se creen los mecanismos necesarios que permitan la cobertura de los puestos de trabajo que no logran cubrirse. Lo anterior, teniendo en cuenta

---

<sup>804</sup> Por ejemplo, el servicio de odontología de la Universidad Complutense no brinda servicio de atención a niños menores de edad inmigrantes con pasaporte. Solo brinda servicios de odontología a niños menores de edad con DNI español.

<sup>805</sup> Esta propuesta surge de la revisión de otras fuentes como la Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants y los informes de la Asociación Médicos del Mundo.

los miles de inmigrantes que se encuentran en España, no solo con formación cualificada, sino en condiciones laborales precarias o sin empleo. Además de los miles de puestos de trabajo sin cubrir que actualmente hay en el país<sup>806</sup>. Dicha medida debe incentivar, por un lado, la cobertura de los puestos de trabajo. Por otro lado, el incremento de contribuyentes al sistema de la Seguridad Social y Hacienda. Como también, la mejora de los estándares de competencia, innovación y producción de los bienes y servicios. Lo anterior, representa para el conjunto de la sociedad un crecimiento económico, mejores instrumentos, técnicas productivas y mejores capacidades en el ejercicio de las actividades profesionales conforme a las exigencias del mercado. Cabe resaltar que, esta recomendación está sujeta a la creación de una figura jurídica, es decir, de un permiso de residencia y trabajo *ad hoc* para los solicitantes de asilo, con el objetivo de que se puedan insertar al mercado laboral de forma rápida y sin condicionantes administrativos.

5- Trabajo interinstitucional para la formación y concientización de los funcionarios de la administración pública (de todos los niveles) sobre las nuevas dinámicas, retos y oportunidades de la inmigración en las sociedades receptoras. Conforme a las evidencias empíricas, se recomienda la creación de programas para la formación y actualización normativa de los funcionarios, desde una perspectiva integral y coordinada. Teniendo en cuenta que, en la investigación doctoral, se identificó que el funcionario de la primera línea de atención es fundamental para el proceso de integración del inmigrante solicitante de asilo; pues son quienes tienen la decisión de permitir o no el acceso a derechos fundamentales como la salud, la educación, el registro del padrón, obtención del número de Seguridad Social, entre otros. En muchas ocasiones, por la falta de información, han negado el acceso a estos servicios porque desconocen la normativa o la legalidad de los documentos que presenta el solicitante, por ejemplo, la legitimidad y validez de la Hoja Blanca. Este tipo de acción minimizaría las trabas/condicionantes burocráticos, en los que se ve sumergido el solicitante de asilo, para no interferir o afectar la garantía de sus derechos fundamentales. Para lograr esto es necesario el trabajo interinstitucional donde las administraciones y organismos competentes en esta materia, capacite a los funcionarios sobre los derechos de los usuarios, la documentación válida y

---

<sup>806</sup> Según el INE, el número de puestos vacantes sin ocupar en 2021 alcanzó los 109.085, la inmensa mayoría en el sector servicios (88%). Las cifras de 2021 se sitúan en máximos en la última década, los años para los que ofrece datos el INE (desde 2013). Las actividades con más puestos sin cubrir son del sector público, entre las que destacan 31.521 vacantes en “Administración Pública y defensa; Seguridad Social obligatoria” y 12.903 puestos en “Actividades sanitarias y de servicios sociales”. La segunda actividad con más vacantes es el “Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas”, con 13.480 vacante



las alternativas que pueden brindar para garantizar el acceso a los servicios esenciales y no interferir con su realización.

6- Externalización del estudio previo para la decisión de admitir o no a trámite las solicitudes de asilo por parte de la OAR. Uno de los resultados a destacar en la investigación es la identificación de una escasa colaboración público-privada en la gestión migratoria, la acogida y la integración de los solicitantes de asilo. Quizás con excepción de Alemania, la participación del sector privado se ha restringido al ámbito de las Entidades Sin Ánimo de Lucro, ESAL, en los países analizados.

En el caso de los municipios españoles, es posible que la limitada participación de empresas privadas en los procesos de gestión de la integración de inmigrantes a nivel local se deba a las limitaciones que genera Ley de Contratación en el Sector Público, LCSP. Esta Ley, muy ligada a la europeización del proceso de elaboración de las políticas, estudiado por Claudio María Radaelli<sup>807</sup>, aplicado en materia de contratación<sup>808</sup>, ha implicado una “ralentización de los procesos de contratación y una mayor rigidez en la interpretación de los contratos, que ha derivado en un aumento de la carga administrativa y en cuellos de botella”<sup>809</sup>. En el caso de la gestión de la acogida y la integración de inmigrantes peticionarios de protección internacional, estas dificultades han generado que la contratación pública se dirija, casi exclusivamente, al sector de las asociaciones y las fundaciones en el ámbito local analizado (Madrid). Esto no ha favorecido, sin embargo, que la primera línea de atención demuestre efectividad, de manera que allí se genera el principal estancamiento del proceso de asilo<sup>810</sup>.

La cuestión se complica si tenemos en cuenta que los efectos de la saturación administrativa se reflejan en el ámbito local, principalmente de Madrid y Barcelona, pero las soluciones en materia de gestión pública se hallarían en el ámbito nacional del Ministerio del Interior. La Ley de Asilo 12/2009 de 30 de octubre establece, en su artículo 20.2, que es la Oficina de Asilo y Refugio, OAR, la que debe tomar la entrevista y decidir la admisión o no admisión a trámite de la solicitud. Consideramos que la externalización, por un lado, del proceso de toma de entrevista que actualmente solo recibe apoyo en las

---

<sup>807</sup> Radaelli, Maria, “The Europeanization of Public Policy”, en Featherstone, Kevin & Radaelli, María, *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, 2003, págs. 27-56.

<sup>808</sup> Recordemos que fue la reacción en España a las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE.

<sup>809</sup> Reynaers, Anne-Marie, Navarro, Carmen, González, Moneyba y Rama, José, *La externalización de servicios públicos a nivel local. Experiencias, competencias y desafíos de la gestión de los contratos* (1.<sup>a</sup> ed.), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2021.

<sup>810</sup> Los servicios contratados, en el caso de Madrid, por ejemplo, se han concentrado al servicio de orientación al inmigrante.

comisarías de policía y, por otro lado, del primer estudio que permite la admisión o no a trámite, por parte de la OAR, podría facilitar una superación del actual colapso del sistema de asilo. Es decir, recomendamos externalizar en una colaboración público-privada local, preferentemente con *think tanks* de los municipios afectados por la hiperconcentración de solicitudes, el estudio preliminar de admisión o no a trámite de las peticiones de asilo. Eso le permitiría a la OAR, en cuanto unidad perteneciente al Ministerio del Interior y primera instancia de decisión de admisión a trámite de las solicitudes de asilo, cambiar su actual rol preminentemente ejecutivo, hacia uno en el que de “más importancia a las funciones de control y seguimiento sobre las tareas meramente administrativas”<sup>811</sup>. Esta es una de las implicaciones que, según Anne-Marie Reynaers et al., genera la externalización de servicios públicos en el ámbito local en España<sup>812</sup>.

De lo anterior, se desprenden las siguientes oportunidades para la administración pública y la población solicitante de asilo:

A)- Posibilidades de obtener ingresos económicos para la subsistencia y satisfacciones de necesidades materiales e inmateriales.

B)- Disminución de la saturación del sistema de asilo en la fase de revisión de las solicitudes para que entren a trámite o no.

C) – Disminución de la saturación del sistema de acogida, pues si el solicitante trabaja, tendrá ingresos para suplir sus necesidades básicas.

D)- Generación de empleo y aumento de las tasas de empleo del municipio.

E)- Mejores condiciones laborales para los inmigrantes.

F)- Garantía de los derechos y obligaciones laborales (empleado y empleador).

G)- Creación de empresa y mayor captación de capital humano cualificado.

H)- Aprovechamiento de los vínculos culturales y lingüísticos entre la inmigración latinoamericana solicitante de protección internacional y la población autóctona española.

I)- Incremento del aporte al sistema de Seguridad Social y tributario de España por el incremento de contribuyentes a estos sistemas.

J)- Aportes, por parte de los solicitantes de protección internacional, al ámbito del asociacionismo y cooperativismo en Madrid, como vehículos para la participación política de los inmigrantes en la capital española.

---

<sup>811</sup> Reynaers, Anne-Marie, Navarro, Carmen, González, Moneyba y Rama, José, *La externalización de servicios públicos a nivel local. Experiencias, competencias y desafíos de la gestión de los contratos* (1.ª ed.), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2021.

<sup>812</sup> *Ibidem*.

K) - Al contar con permisos de residencia y trabajo *ad hoc* para los solicitantes de asilo, antes de los seis meses, se abren las posibilidades de que este grupo poblacional participe de los programas de repoblamiento de diversos pueblos y ciudades

En pocas palabras, con las acciones recomendadas se daría solución a los tres retos actuales en España: gestión de la inmigración, repoblamiento rural y crisis demográfica.

En el siguiente capítulo se describe nuestra propuesta doctoral, donde se plantea un orden ideal en la gestión de la integración a partir de escalas, nuestro modelo contiene unas “vías alternas” que otorgan flexibilidad a través de lo que se ha denominado transversalidad de los derechos. Cada dimensión posee unas “salidas de emergencia” frente al orden jerárquico que, idealmente, se ha planteado para gestionar el proceso de integración. Esta ruptura de la secuencia ideal se justifica en la complejidad de los procesos sociales en que se encuentran sumergidos los inmigrantes y la sociedad autóctona; y son necesarios para responder con efectividad ante un fenómeno social cambiante y complejo como lo es la integración plena de los inmigrantes solicitantes de asilo.



## CAPÍTULO VII

### PROPUESTA DE MODELO DE INTEGRACIÓN MULTIDIMENSIONAL

En el presente capítulo se desarrolla la propuesta y los resultados de la investigación doctoral. Estos permitieron el cumplimiento de los objetivos específicos del estudio y, en consecuencia, el alcance del objetivo general. Respecto a la hipótesis, se valida con los análisis y resultados; además, se da respuesta a la pregunta de investigación. En este trabajo, la hipótesis se planteó, propositivamente, para explicar en qué debe basarse una política de integración de los inmigrantes solicitantes de protección; es decir que, no solo se realizó un diagnóstico del fenómeno estudiado, sino que se plantea una propuesta de solución para dicho fenómeno.

Aunque en el capítulo de la metodología se menciona cómo fue el proceso de investigación para la obtención de datos y los métodos de análisis de la validez de la hipótesis, en esta sección sobresale que los hallazgos empíricos (*primarios*) son de carácter original e inéditos. Estos datos se obtuvieron de técnicas cualitativas de investigación, con las cuáles se analizaron los comportamientos, lenguajes, discursos, representaciones, expresiones, características y significados del objeto de estudio: los solicitantes de asilo, funcionarios de ONGs, funcionarios gubernamentales y líderes de colectivos de inmigrantes. Con lo anterior, se logró comprender el contexto natural y cotidiano estos sujetos en España, se interpretaron los fenómenos involucrados en los procesos de asilo, acogida e integración de acuerdo con los significados que estas personas les otorgan; además de conocerse las experiencias vividas por ellos. Los datos inéditos se obtuvieron de las técnicas: 32 entrevistas semiestructuradas, 13 grupos focales y la encuesta a 1.458 solicitantes de asilo que viven en Madrid.

La investigación se propuso demostrar la siguiente hipótesis:

H1: Una política pública de integración de solicitantes de protección internacional que alcance la mayor efectividad posible en el goce de los derechos humanos de todos los actores involucrados debe basarse en una *concepción moral pragmática* que asigne deberes y derechos a los inmigrantes en cuatro dimensiones interdependientes, transversales e indivisibles: *integración jurídica, económica, sociocultural y política.*

Esta formulación<sup>813</sup> es una respuesta a la posición moral dominante de las sociedades europeas hacia los inmigrantes solicitantes de asilo, basada en un enfoque multiculturalista cuestionable que solo pretende segmentar, excluir y tolerar al diferente, es decir, a quienes son equiparados con la noción de víctimas o población en extremo vulnerable.

Los solicitantes de asilo, precisamente como consecuencia de este enfoque, se consideran totalmente ajenos a la sociedad de acogida y únicamente receptores de medidas afirmativas de protección<sup>814</sup>. Los análisis que se han realizado muestran cómo esta posición moral dominante impide un diálogo intercultural e imposibilita la efectiva integración de los inmigrantes en las sociedades de acogida. Las respuestas gubernamentales (*reacciones morales*) han consistido en la no asignación de deberes ni derechos, convirtiéndose en una política de omisión y de autonomía viable. Como se ha explicado en este trabajo, las consecuencias de estos enfoques son negativas, por un lado, se han acentuado actitudes de xenofobia y criminalización de los solicitantes de asilo por parte de la sociedad receptora; y, por otro lado, se han fomentado condiciones ideales para que los discursos de odio trasciendan a acciones de violencia e inadaptación, por parte de los solicitantes de protección en la sociedad receptora<sup>815</sup>.

Se analiza que ante estas consecuencias sociales negativas se debe transitar hacia una nueva posición moral pragmática que atienda (solucione) dichos efectos. Esa reacción pragmática es un enfoque moral en el que el Estado receptor debe garantizar derechos fundamentales a los solicitantes de protección internacional para que estos adquieran deberes y obligaciones con la sociedad receptora. Es decir que, los deberes de los refugiados sean la vía a través de la cual se sustenten sus derechos, ya que las obligaciones que imponga la sociedad de acogida deben acompañarse de garantías estatales para su cumplimiento en materia jurídica, económica, sociocultural y política. Una restringida asignación de deberes presume que una silenciosa pasividad del solicitante de protección internacional corresponde con un ideal de cumplimiento de sus obligaciones. La simple exigencia de no alterar el orden público y mantenerse como elemento externo a la sociedad receptora se traduce en una asignación débil de deberes a los extranjeros. Esa

---

<sup>813</sup> La hipótesis ha sido formulada a través de la recolección de datos, las cuales, aunque no estén confirmados responden al problema de investigación a partir del uso de un método científico.

<sup>814</sup> Como vimos en los hallazgos del Capítulo VI, en la mayoría de los casos, no obtienen dicha protección o ayudas.

<sup>815</sup> Estos casos se refieren, entre otros, a los mencionados en el Capítulo V. Por ejemplo, las situaciones de violencia generadas en Colonia.

posición frágil de autoridad esconde el temor de obligar, indirectamente, a los Estados soberanos de asumir mayores responsabilidades en el otorgamiento de condiciones institucionales o medios para que los deberes de mayor envergadura se cumplan de forma efectiva. Por ejemplo, las obligaciones de tributación, formación o participación política de los extranjeros pueden representar un doble racero para los Estados nacionales, dado que adquieren mayores compromisos con una población que consideran foránea.

En este sentido, se propone que una verdadera y efectiva integración debe tener en cuenta no solo al inmigrante, sino también a la sociedad de acogida; mediante el diálogo, la interacción y colaboración recíproca para alcanzar unos mismos objetivos en los ámbitos jurídico, económico, sociocultural y político. Algunas políticas y enfoques de integración, supuestamente multiculturalistas, en el fondo se fundamentan en preceptos asimilacionistas que intentan forzar al extranjero a adaptarse al contexto y adoptar los valores, costumbres, normas e identidad de la sociedad receptora en abandono de las suyas. Como también, en su exclusión total de las estructuras que componen la sociedad de acogida, es decir, la ubicación del refugiado en un espacio totalmente apartado del ejercicio real de la ciudadanía: la estructura social del país de acogida le reserva un estrecho y lejano reglón de participación (económica, social, cultural y política).

La gestión de la integración de los inmigrantes es un proceso bidireccional, y ser inmigrante o refugiado no te hace, *per se*, buen ciudadano o superior moralmente. La integración no es solo la tolerancia (negativa) impuesta, sino la inclusión en los esfuerzos, capacidades y obligaciones morales de los inmigrantes. El proceso de acogida e integración es un deber ético de los Estados que se fundamenta en hacer lo que es necesario y se encuentra dentro del alcance de las instituciones. Dicho quehacer, desde un punto de vista pragmático incluye dos metas por parte del Estado: por un lado, la asignación de obligaciones morales a la sociedad de acogida para no recaer en prejuicios y especulaciones xenófobas que incrementen situaciones de frustración; y, por otro lado, el reconocimiento de los inmigrantes solicitantes de asilo como sujetos con intereses particulares, basados en elecciones racionales (intereses económicos) y con pretensión de ejercer la ciudadanía y ser parte del conflicto social del cual, por lo general, surgen los cambios sociales. En resumen, la asignación de unas obligaciones morales, por ejemplo, a nivel tributario para los inmigrantes representa al Estado y la sociedad de acogida una retribución por el hecho de haberlos acogido y haberles brindado unas mínimas garantías.

Aunque en los anteriores capítulos se ha argumentado cual sería la mejor forma de integración para los solicitantes de asilo, lo cierto es que en este capítulo se concretará el

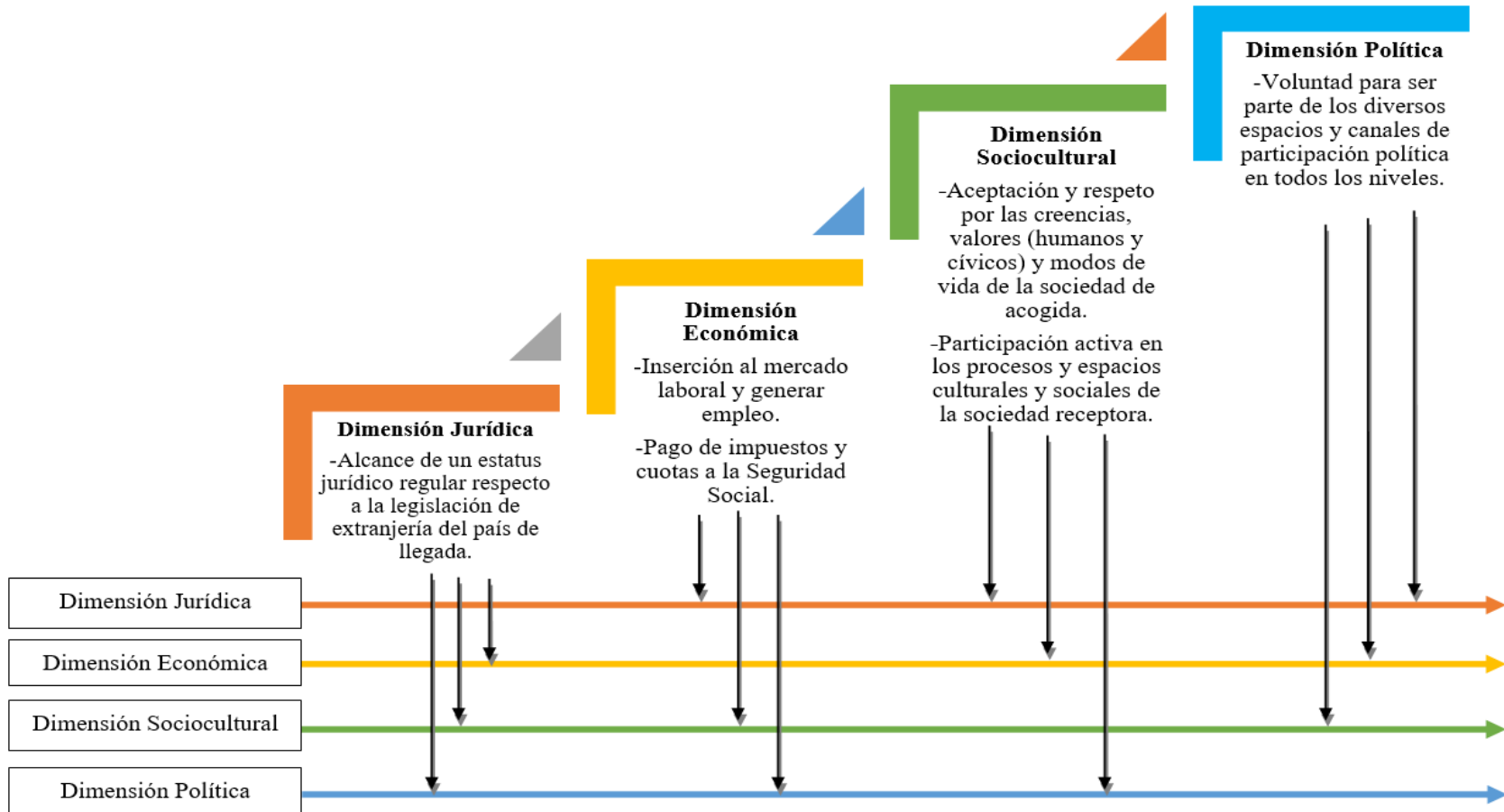
Modelo de Integración Multidimensional como propuesta doctoral. Se explicará cómo se compone el proceso de integración que se propone, cuáles son sus dimensiones, cuales serían los criterios de cada una de esas dimensiones y las metas de cumplimiento por cada etapa de la integración. Esta propuesta configura uno de los principales resultados de esta tesis doctoral, a partir de un método científico de recopilación y análisis de datos primarios para la validez de la hipótesis.

Para plantear la propuesta sobre la Integración Multidimensional se ha revisado, sistematizado y analizado las propuestas de otros autores que han intentado establecer una noción sobre este concepto y convertirlo en un modelo. Sin embargo, nuestra propuesta trata de ir más allá y plantear un modelo compuesto por dimensiones (fases) consecutivas. Cada una de ellas corresponden a unos derechos fundamentales específicos y poseen, en consecuencia, unos criterios y metas de cumplimiento para alcanzar el objetivo principal de la integración. Esta propuesta parte, no solo de la revisión y análisis de otros postulados teóricos sobre este mismo tema, sino de datos empíricos inéditos propios de la experiencia de vida de los solicitantes de asilo que han llegado a diferentes países de la UE en busca de protección y en busca de insertarse en la sociedad en sus múltiples dimensiones.

El orden de esta propuesta se basa en aquellos aspectos que son prioritarios en la vida de los inmigrantes para alcanzar y satisfacer sus necesidades y las condiciones de orden preeminente; como también, correspondientes con el interés general de la sociedad receptora. Por ejemplo, la exigencia de cumplimiento de la legislación nacional del país de acogida, la contribución al mercado laboral con mano de obra y generación de empresa, el recaudo de impuestos y cuotas a la Seguridad Social, el inexcusable respeto por los valores, creencias y prácticas sociales y culturales de la sociedad receptora y del inmigrante, la participación e interés en los espacios de deliberación y canales de asuntos públicos, entre otros.



**Imagen 24. Modelo de Integración Multidimensional  
basado en una jerarquía flexible**



Fuente: Elaboración propia.

La anterior imagen describe la propuesta de un Modelo de Integración Multidimensional basado en una jerarquía flexible. Este proceso de integración se compone por cuatro dimensiones básicas, cada una de ellas contiene sus propias metas de cumplimiento que, al alcanzarlas, permiten avanzar hacia las demás dimensiones y metas. Aunque las cuatro dimensiones tienen la misma importancia, el orden de esta escala (ubicando primero la dimensión jurídica, luego la económica, luego la sociocultural y finalmente la dimensión política), se formuló teniendo en cuenta las metas prioritarias y las necesidades de rango superior de los inmigrantes; como también, las exigencias jurídico-morales del Estado de acogida (por ejemplo, el estatus jurídico regular) para acceder a las demás dimensiones.

En la escala, cada reglilla graduada corresponde con una dimensión que hemos identificado como esencial para el proceso de integración. No obstante, las líneas horizontales que se encuentran debajo de la escala configuran una “vías de emergencia” o “puentes” que conectan una dimensión con otra; de manera que, se pueda mantener el orden que proponemos en la escala, así el proceso de integración inicie en cualquiera de las dimensiones. Lo anterior permite que, por ejemplo, desde la última dimensión sobre participación política se salte o se conecte con la dimensión jurídica. Así, según el caso particular de cada sujeto, se puede empezar un proceso de integración en cualquier escala, sin seguir el orden propuesto, pero saltar de esa dimensión donde empieza a la dimensión que, por un orden lógico, es la primera que debe alcanzar.

El proceso de integración, al ser un fenómeno complejo y volátil, varía según cada caso particular; por lo que la jerarquía flexible de las dimensiones permite atender las necesidades primarias según la situación individual en que se encuentre el inmigrante. Por ejemplo, tomando el caso de la informante Angie Ramírez, su proceso de integración inició en la dimensión política dado que, desde que llegó a España, ha ejercido un liderazgo en movimientos sociales y políticos de colombianos en Madrid. Sin embargo, no ha logrado acceder a un estatus regular de residencia (dimensión jurídica) que le permita aplicar y acceder al mercado laboral en España (dimensión económica). En este sentido, la propuesta de integración multidimensional, basada en una jerarquía flexible (modelo de gestión), tiene como alternativa una “salida de emergencia” que permite, según el caso particular de cada inmigrante, saltar de una dimensión a otra. Lo anterior, bien sea porque es prioritaria o urgente, o bien porque supone una oportunidad para fortalecer su proceso de integración. En este sentido, siguiendo con el ejemplo, Angie Ramírez, aunque inicio su proceso de integración conforme al alcance de criterios de la

dimensión política, puede y debe saltar a la dimensión jurídica para alcanzar las metas o criterios correspondientes de esta dimensión: obtener un estatus regular que le permita, por un lado, residir legalmente en el país de acogida, según la ley; y, por otro lado, acceder formalmente al mercado laboral para que sea plena y efectiva su integración.

Cabe resaltar que cuando se habla de las cuatro dimensiones en el proceso de integración, no se hace referencia a que cada dimensión y sus metas de cumplimiento corresponden con un tipo de integración independiente; sino que hacen parte de un proceso representado en una escala. Pues la principal característica de este modelo es la *interdependencia, indivisibilidad y la jerarquía flexible* de las dimensiones y de sus metas de cumplimiento.

A partir de la revisión documental de las diferentes propuestas de integración de reconocidos autores, se identifica y analiza que estos han propuesto una noción de integración diferente a la que se propone en este trabajo. De manera resumida, autores como Encarna Herrera<sup>816</sup> han enfatizado en que la integración es un proceso en esencia sociocultural, y que de esta noción se derivan subprocesos o ámbitos de integración donde se incluyen: el estructural (inserción laboral), el ámbito jurídico-política (estatus jurídico alcanzado y la ciudadanía), el cultural (formas de actuar, pensar y sentir la diversidad), y el de la identidad (sentido de pertenencia). Por su parte Cristina Blanco<sup>817</sup>, plantea que la integración se compone de las siguientes dimensiones: estructural (la incorporación a la estructura productiva: inserción de clase y las relaciones sociales y de participación en organizaciones), la dimensión cultural y la identidad colectiva. En contraste, Carlota Solé<sup>818</sup>, ha propuesto que la integración posee cuatro subprocesos: integración ocupacional, integración urbana, integración política e integración sociocultural.

Otras propuestas se orientan a dimensiones específicas, como lo es el abordaje de Jürgen Habermas<sup>819</sup>, que se ha analizado antes. Para este autor la integración del inmigrante debe consistir en contar con el derecho a mantener su propia forma de vida cultural; como también, la obligación de reconocer el marco político de convivencia definido por los principios constitucionales y los derechos humanos. Coincidimos, en este

---

<sup>816</sup> Herrera, Encarna, "Reflexiones en torno al concepto de integración en la sociología de la inmigración", *Papers: revista de sociología*, 1994, págs. 71-76.

<sup>817</sup> Blanco, Cristina, *Las migraciones contemporáneas*. España, Anaya 2000. Blanco, Cristina, *Migraciones: Nuevas movildades en un mundo en movimiento*, Barcelona, Anthropos, 2006.

<sup>818</sup> Solé, Carlota; Herrera, Encarna, "Trabajadores extranjeros en Cataluña: ¿integración o racismo?" *CIS*, 1991. Solé, Carlota, *et al.* "El concepto de integración desde la sociología de las migraciones", *Migraciones. Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, 12, 2002, págs. 9-41.

<sup>819</sup> Habermas, Jürgen, "La constelación posnacional y el futuro de la democracia", en Habermas, Jürgen, (Coord.), *La Constelación posnacional: ensayos políticos*, Barcelona, Paidós, 2001, págs. 81-146.

sentido, con la visión del proceso de integración del inmigrante de Habermas, según la cual es un proceso bidireccional que implica derechos, pero también obligaciones. Sin embargo, en su caso, se distinguen dos niveles de integración, por un lado, los aspectos que conforman la cultura política de una sociedad; y, por otro lado, los diferentes estilos de vida que cada individuo libre decide tener. Para Habermas, la integración de los inmigrantes debe suponer su voluntad por entrar en la cultura política de la sociedad receptora sin tener que renunciar a su vida cultural de origen.

Por su parte, Javier De Lucas propone que la dimensión política es la puerta de acceso a las demás dimensiones o ámbitos de la integración. Su concepción de la ciudadanía como *praxis* y punto de partida del proceso de integración, dista de otros enfoques que consideran la obtención de la ciudadanía nominal, como una meta del proceso de integración.<sup>820</sup>

La propuesta de un Modelo de Integración Multidimensional dista de otros enfoques porque supone la unidad social entre los grupos de inmigrantes, la sociedad autóctona y el Estado; teniendo en cuenta el establecimiento de acuerdos y objetivos comunes sobre la dirección que debe tomar la integración y las potencialidades que esta genera para el conjunto de los actores (sociedad autóctona, inmigrantes y Estado). La integración multidimensional sería así una garantía para el derecho a la igualdad y la no discriminación. Tal como afirma Javier De Lucas, si no hay igualdad no se puede hablar de integración<sup>821</sup>, teniendo en cuenta que la igualdad es igualdad plena o simplemente no lo es. En nuestro modelo, el colectivo beneficiario de la integración es la unidad social que compone el recién llegado y quien lo recibe; no solo una parte de ella.

Para finalizar, nuestra propuesta de integración se fundamenta en el cumplimiento de metas y criterios que se traducen en el acceso a derechos fundamentales (incluidos en cada dimensión) y su equiparación con los ciudadanos autóctonos.

Cuando planteamos que nuestro Modelo de Integración Multidimensional cumple con un principio de *interdependencia*<sup>822</sup>, es porque éste se compone de metas y de derechos fundamentales vinculados entre sí. Es decir que, para el cumplimiento de un derecho o meta es necesario el cumplimiento de otros derechos y otras metas que se

---

<sup>820</sup> De Lucas, Javier, *Sobre los fundamentos de la igualdad y el reconocimiento. Un análisis crítico de las condiciones de las políticas europeas de integración ante la inmigración*. X Premio Francisco Javier de Landaburu Universitas, EUROBASK, Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua-Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2012.

<sup>821</sup> *Ibidem*.

<sup>822</sup> Abramovich, Víctor, "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, 88, 2006, págs. 35-50

encuentran agrupadas en las cuatro dimensiones jerarquizadas de manera flexible. En otras palabras, la realización plena de una meta o dimensión exige la satisfacción simultánea de las demás de manera que no puede haber integración, si las cuatro etapas no se cumplen a cabalidad. Respecto a la *indivisibilidad*<sup>823</sup>, las metas de cumplimiento de cada dimensión del modelo de integración se traducen en derechos humanos indivisibles e intrínsecos a la persona. Es decir que, el ejercicio de uno, correlativamente, se deriva del ejercicio de otros derechos. Esta indivisibilidad no es susceptible de separar. Por ejemplo, en el caso específico de nuestra propuesta, el derecho al reconocimiento como persona ante la ley y el derecho de asilo (dimensión jurídica) permite acceder a condiciones de igualdad frente a los ciudadanos autóctonos y el acceso a otros derechos fundamentales como: el derecho al trabajo, derecho a la vivienda, a un nivel de vida adecuado, a la seguridad social, a participar en la vida cultural, artística y científica; como también, a participar en los asuntos públicos, entre otros.

Respecto a la *transversalidad*, el modelo pretende abarcar toda la experiencia de integración como una oportunidad para que todas las dimensiones se implementen y evitar que solo una de ellas se desarrolle o que algunas se reduzcan<sup>824</sup>. El objetivo de la transversalidad consiste en favorecer, según el caso particular de cada inmigrante, que la gestión de la integración ofrezca “salidas de emergencia” que permitan al individuo, con la intervención de la administración pública de la sociedad de acogida, “saltar” de una dimensión a otra porque tal paso es prioritario o urgente, o porque supone una oportunidad invaluable para fortalecer su proceso de integración. Con el principio de transversalidad se evita que las concepciones de la integración se reduzcan, por ejemplo, al simple otorgamiento de un estatus jurídico regular o únicamente a la asimilación del idioma o los valores socioculturales de la sociedad de acogida. Ambas cosas, además de la integración laboral y la participación política, son necesarias desde un tipo de vista transversal de la integración multidimensional.

Ahora bien, se operacionalizará cada una de las dimensiones del proceso de integración que se propone para entender su relevancia y sustentar el orden de las escalas. La dimensión jurídica es el punto de partida de la integración multidimensional dado que trata del *derecho a tener derechos*<sup>825</sup>; es decir, del goce de garantías y reconocimientos

---

<sup>823</sup> Serrano, Sandra, & Vázquez, Daniel, *Los derechos en acción: obligaciones y principios de derechos humanos*. México, FLACSO, 2021, págs. 15-19.

<sup>824</sup> Giménez, Claudia, & Valente, Xavier, “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes”, *Cuadernos del CENDES*, 27(74), 2010, págs. 51-79.

<sup>825</sup> Arendt, Hanna, *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Alianza Editorial, 2013, pág. 27.

de derechos que la legislación de un país concede a los inmigrantes. Para Javier De Lucas, los inmigrantes en situación irregular enfrentan la segmentación social que divide a la sociedad en cuatro grupos: ciudadano integrado, ciudadano no integrado, no ciudadano integrado y no ciudadano no integrado<sup>826</sup>. Las barreras de la ciudadanía ponen en evidencia las marcadas distinciones entre las diferentes categorías de ciudadanos que el ámbito jurídico genera. Según Cristina Giudici<sup>827</sup>, citada por Carlota Solé<sup>828</sup>, existen tres formas de integración jurídica: por un lado, un modelo de inclusión-exclusión social, el cual ubica a la inmigración como un fenómeno temporal y se le confieren derechos civiles y sociales, pero les niega la ciudadanía. Por otro lado, el modelo de integración jurídica por naturalización, el cual considera a la inmigración como condición definitiva. Finalmente, un modelo de integración por ciudadanía, que favorece la integración jurídica de los inmigrantes.

El alcance de un estatus regular o permiso de residencia (*dimensión jurídica*), permitirá al inmigrante (solicitante de asilo) enmarcarse en estándares legales que le conceden el derecho a tener derechos y así continuar con seguridad jurídica hacia otras etapas de la integración. La garantía y reconocimiento de derechos fundamentales parte de esa integración jurídica que las legislaciones, propias de cada Estado, establecen para los inmigrantes. En este sentido, la integración jurídica es condición *sine qua non* para acceder al mercado laboral (*dimensión económica*) de la sociedad de acogida y otros derechos como vivienda, salud, educación, participación política, entre otros. A través de un estatus jurídico regular, el inmigrante solicitante de asilo contará con unos de los principales requisitos que las autoridades y empresas exigen para su vinculación ocupacional.

La condición regular o irregular confluye con las demás condiciones de vulnerabilidad del sujeto. El énfasis en la dimensión jurídica radica en que existe un círculo virtuoso o vicioso entre la regularización migratoria y la garantía de los derechos fundamentales, previniendo o generando cualquier situación de riesgo y vulneración que pueda impulsar o derivar la irregularidad. Por ejemplo, si no se cuenta con un estatus regular o, por lo menos, no se tiene el certificado de empadronamiento en el caso de

---

<sup>826</sup> De Lucas, Javier, “Las propuestas sobre políticas de inmigración en Europa: el debate en España”, *II Congreso de Sociología de las Migraciones*, Madrid, 2000.

<sup>827</sup> Giudici, Cristina, “Immigració i procés d'integració a Itàlia”, en Roque, Angels, *Dona i Migració a la Mediterrània Occidental*, Barcelona, Proa, 1999, págs. 185-206.

<sup>828</sup> Solé, Carlota, Alcalde, Rosalina, Pont, Josep, Lurbe, Katia, & Parella, Sonia, “El concepto de integración desde la sociología de las migraciones”, *Migraciones. Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, (12), 2002, pág. 38.

España: se excluye al inmigrante del sistema de salud; se inserta al mercado laboral en condiciones precarias y de explotación; sufre un riesgo inminente de pobreza y situación de calle; no puede acceder a ayudas sociales. En este sentido, se entiende que la situación de regularidad es un medio primordial para evitar o revertir situaciones de discriminación en el ejercicio de sus derechos básicos. El alcance de un estatus regular por parte del inmigrante es una meta o criterio de cumplimiento que, sin ser suficiente para asegurar su integración plena y efectiva, permite alcanzar mínimas condiciones de igualdad necesarias para las demás dimensiones. Por eso, es la primera dimensión en la escala del proceso.

La *Dimensión Económica* supone la inserción del inmigrante, en condiciones de igualdad y no discriminación, a la estructura productiva ocupacional de la sociedad receptora. Es decir, que el sujeto pueda ocupar un puesto de trabajo en cualquiera de los sectores que demanden mano de obra en condiciones regulares, por ejemplo: con acceso a derechos laborales y protección social, ingresos justos y proporcionales al esfuerzo realizado, garantía de derechos sindicales, jornadas correspondientes a la ley, contratos a término indefinido, entre otras. El hecho de que el inmigrante se inserte laboralmente en la sociedad receptora implica que este sujeto contará con un poder adquisitivo para satisfacer sus necesidades básicas de rango superior y de autorrealización (alimentación, vivienda, capacidad financiera, manutención familiar, desarrollo profesional, experiencia laboral, capital social, entre muchos otros). Asimismo, contribuirá al sistema de Bienestar del Estado de acogida dado que, a partir de una condición regular y su vinculación laboral, contribuirá en la recaudación de impuestos y cuotas a la Seguridad Social.

Según el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social<sup>829</sup>, las consecuencias de situaciones de vulnerabilidad laboral se manifiestan en forma de subempleo, incertidumbre personal, pobreza, imposibilidad de organizar proyectos de vida, marginalidad, incluso, pueden trascender a trastornos de salud física y mental. Los efectos de la exclusión del inmigrante del ámbito laboral formal de la sociedad receptora, no solo supone un agravante a su Seguridad Humana<sup>830</sup>, sino que también traslada al conjunto de la sociedad efectos negativos como la precariedad, escasas en la recaudación

---

<sup>829</sup> Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Informe Anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2020*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2020, págs. 56 y 82-83.

<sup>830</sup> Este concepto se refiere a un enfoque de Naciones Unidas para “determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de los ciudadanos” de los Estados Miembro. Ver: Resolución 66/290 de la Asamblea General de Naciones Unidas.

de impuestos. Si la integración económica no se gestiona de manera efectiva y plena, concediendo, por ejemplo, permisos de trabajo y de residencia a los inmigrantes solicitantes de asilo, el incremento de la precariedad será rotundo y las condiciones de trabajo abusivas se expandirán sin control. Como se ha argumentado antes, la inserción de los inmigrantes en el ámbito laboral de la sociedad receptora contribuye contundentemente al desarrollo económico y social del país, ayuda a que la economía crezca, mejoren las interacciones sociales que producen riqueza y se genere empleo, limitan el empobrecimiento y con ello se previenen problemas de salud mental y la participación en actividades ilícitas.

Conforme a los hallazgos empíricos e información obtenida directamente de los solicitantes de protección internacional, la inserción laboral configura uno de los principales objetivos del proyecto migratorio y del proceso de integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida. Contar con un trabajo en condiciones legales representa, por un lado, una fuente de ingresos que les permite acceder a bienes y servicios que satisfacen sus necesidades de rango superior (materiales y de salud mental) para sobrevivir. Por otro lado, el estar vinculado a una empresa formalmente le significa al inmigrante la garantía de una serie de derechos que corresponden con su Seguridad Social. Finalmente, representa, no solo para el inmigrante sino para la sociedad en general, una mayor capacidad de recaudación de impuestos y cuotas decisivas para sostener el Estado de Bienestar del país de acogida.

A partir de los datos obtenidos en las técnicas cualitativas de investigación, el acceso a un trabajo, incluso bajo cualquier condición (formal/informal, precario/no precario, con condiciones dignas/explotación), determina para el inmigrante un adecuado y oportuno desarrollo en los ámbitos: material, físico, mental, moral y social; impactando directamente y, de manera decisiva, en su supervivencia y en su desarrollo humano. Según los informantes: “trabajo es trabajo, sean cual sean las condiciones”<sup>831</sup>. El incumplimiento y la no garantía del derecho al trabajo a los inmigrantes solicitantes de protección internacional, por múltiples causas, genera una serie de agravantes que, como ya se ha dicho, suponen una revictimización<sup>832</sup>.

---

<sup>831</sup> Entrevista del 5/5/2022, realizada a Alexander Mesa, solicitante de asilo con niño menor autista residentes en Madrid.

<sup>832</sup> Este es un derecho fundamental estipulado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas, artículo 23.



Siguiendo con la explicación sobre la consecución de las dimensiones del proceso de integración, se continua con la *Dimensión Sociocultural*. La propuesta plantea que, sin el alcance de un estatus regular y sin la inserción laboral (formal), la inclusión sociocultural del inmigrante solicitante de asilo no puede lograrse de manera efectiva ni plena. Según Françoise Lestage, la inclusión del inmigrante es resultado de dos procesos, por un lado, uno consciente y voluntario en el cual algunas condiciones básicas se satisfacen y la participación del inmigrante tiende a ser activa y correspondiente con la vida social y cultural de la sociedad receptora<sup>833</sup>. Por otro lado, un proceso inconsciente e involuntario, que lleva al inmigrante a adoptar modos de ser y de hacer que modifican su comportamiento en el espacio público y con diversos actores sociales. Estos procesos son paralelos en espacios como el lugar de trabajo, el barrio, las asociaciones, la comunidad de vecinos y frente a las autoridades que regulan los comportamientos sociales y civiles.

Por su parte, Carlota Solé<sup>834</sup> plantea que la integración sociocultural no contempla solo la mera asimilación idiomática o la imitación de los rasgos culturales, sino que es la unión de los miembros de una sociedad: inmigrantes y ciudadanos autóctonos en una única y nueva estructura social y cultural. La dimensión sociocultural, configura una etapa donde los inmigrantes, al insertarse en la estructura ocupacional, aceptan de forma progresiva, voluntaria y libre las instituciones (sociales y políticas) de la sociedad de acogida, las normas, sus creencias, valores, costumbres, lengua y símbolos sociales. Para Solé, existen dos niveles de integración, por un lado, la integración estructural, es decir, la integración en el ámbito ocupacional y social a partir de la inserción de clase; la cual llamamos en nuestra propuesta *dimensión económica*. Por otro lado, encontraríamos en la propuesta de Solé la integración cultural, reflejada en la voluntad de los inmigrantes de reivindicar como propio el ámbito en el cual sean y se sientan ciudadanos de pleno derecho, a la vez que co-protagonistas de un proyecto político colectivo<sup>835</sup>.

Para Cristina Blanco<sup>836</sup>, las relaciones sociales y la participación en organizaciones de la sociedad civil, por parte de los inmigrantes, son condiciones y al mismo tiempo

---

<sup>833</sup> Lestage, Françoise. "La "adaptación" del inmigrante, un compromiso entre las varias representaciones de sí mismo", *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, N° 94 (16), 2001, págs. 12-15.

<sup>834</sup> Solé, Carlota, *et al.* "El concepto de integración desde la sociología de las migraciones", *Migraciones. Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, 12, 2002, págs. 9-41. Solé, Carlota, *et al.* "El impacto de la inmigración en la sociedad receptora", *Reis*, 2000, págs. 131-157.

<sup>835</sup> *Ibidem*, 21.

<sup>836</sup> Blanco, Cristina, "The new hosts: the case of Spain", *International Migration Review*, 2 (1), 1993, pág. 172.

consecuencias de la inserción del inmigrante en la estructura laboral productiva (Dimensión Económica). Es decir que, no se puede esperar que la integración sociocultural surja, única y exclusivamente, de la incorporación del inmigrante al mercado laboral, pues es inevitable que esa inserción conlleve o este antecedida por la pertenencia del extranjero a diferentes colectivos sociales, políticos, comunitarios, entre otros. Con lo anterior, se demuestra la interdependencia, indivisibilidad y transversalidad del proceso de integración, dado que no estamos hablando de trabajadores en estricto, sino de sujetos sociales con todo lo que ello implica.

Por su parte, Jürgen Habermas propone que la integración sociocultural no debe ser solo en una vía, sino en doble dirección<sup>837</sup>. Quien llega a la sociedad receptora debe contar con el derecho a mantener su propia forma de vida cultural; como también la obligación de reconocer el marco político de convivencia definido por los principios constitucionales y los derechos humanos. En el caso de los ciudadanos del país receptor, la integración también tienen consecuencias, pues “no hay integración sin ampliación del propio horizonte, sin disposición a soportar un amplio espectro de olores y pensamientos, incluido también dolorosas discrepancias cognitivas”.<sup>838</sup> Para alcanzar este proceso bidireccional se deben distinguir dos niveles de integración, por un lado, los aspectos que conforman la cultura política de una sociedad; y, por otro lado, los diferentes estilos de vida que cada individuo libre decide tener. Para Habermas, a los inmigrantes se les puede y se les debe exigir una aculturación política, pero lo que no se les debe exigir es una integración étnico-cultural que implique renunciar a sus particulares formas de vida. Para el autor lo único que se espera de los inmigrantes es su voluntad por entrar en la cultura política de la sociedad receptora, sin tener que renunciar a su vida cultural de origen<sup>839</sup>. Es decir, que lo que debe preservarse en la sociedad receptora es la integridad de los principios constitucionales universalistas de las democracias occidentales y no su particular estilo de vida. En este sentido, la integración sociocultural no tiene por qué ser entendida como un proceso unilateral, de adquisición de hábitos ajenos, ni de adopción de la identidad étnica, cultural y nacional de las sociedades de acogida, sino como resultado de la configuración de una identidad colectiva compartida, formada por

---

<sup>837</sup> Habermas, Jürgen, *La inclusión del otro*, Barcelona, Paidós, 1999, págs. 93-94.

<sup>838</sup> *Ibidem*

<sup>839</sup> *Ibidem*, pág. 229.

distintos grupos, en la que se reconozca el derecho a la diferencia de identidades culturales<sup>840</sup>.

Llegando a este punto, se puede afirmar que las metas y criterios de cumplimiento de la dimensión sociocultural se logran a partir de la satisfacción de necesidades básicas de orden superior, traducidas como derechos fundamentales, entre las cuales se encuentran: el reconocimiento como persona ante la ley; la inserción laboral, el acceso a una vivienda digna; la alimentación; la libertad de movimiento; la Seguridad Social en condiciones de igualdad y no discriminación frente a la ciudadanía autóctona. Es decir que, para alcanzar la *Dimensión Sociocultural*, es necesario lograr metas y subprocesos de las primeras dimensiones de la escala de la integración: *Jurídica y Económica*. De lo contrario, exigir la participación de los inmigrantes en la construcción de una identidad colectiva compartida se encontrará sin medios para ser atendida con un mínimo éxito.

Ahora bien, continuando con la explicación y análisis de la propuesta de un modelo y definición de Integración Multidimensional, se continua con la explicación de la última fase del proceso, la *Dimensión Política*. Esta dimensión supone la garantía de igualdad de derechos para todos los sujetos que componen una sociedad (inmigrantes y ciudadanos autóctonos) y la garantía de accesibilidad a todas las instituciones políticas, mecanismos de participación pública en todos los niveles y fomento del asociacionismo de la sociedad receptora. Para Javier De Lucas<sup>841</sup>, la integración no solo debe aludir a lo social o cultural exclusivamente, sino a lo político, es decir, a la igualdad jurídica y política entre el inmigrante y la ciudadanía autóctona. Cuando De Lucas habla de igualdad hace referencia a derecho a pertenecer, a tener voz y voto en la sociedad de acogida y ser parte de las decisiones de interés público<sup>842</sup>. La integración política no hace referencia a solo eliminar aquellas normas y prácticas institucionales que instauran discriminaciones, sino en incluir al inmigrante en los asuntos políticos que deciden, al final, el rumbo de su vida misma.

La integración política supone la inclusión cívica desde el ámbito local, hasta el ámbito nacional; iniciando con la vinculación a procesos y espacios de participación en las primeras comunidades políticas: los barrios y ciudades, hasta el ámbito nacional y

---

<sup>840</sup> Solé, Carlota, "Las migraciones globales, internacionales: un fenómeno histórico en la configuración de nuestras sociedades multiculturales", *International Journal of Roma Studies*, 4 (3), 2022, págs. 218-235.

<sup>841</sup> De Lucas, Javier, "Inmigración, diversidad cultural, reconocimiento político", *Papers. Revista de sociología*, 94, 2009, págs. 11-27. De Lucas, Javier. "Los inmigrantes como ciudadanos", en Aragón, Jorge, *Reflexión y debate*, Confederación Sindical de Comisiones Obreras, Madrid, 2003, pág. 39.

<sup>842</sup> De Lucas, Javier, "Incertidumbres y necesidades de una propuesta normativa de gobernanza de las migraciones", en Gandini, Luciana, *Abordajes sociojurídicos contemporáneos para el estudio de las migraciones internacionales*, México, UNAM, 2021, págs. 51-65.

comunitario. La integración política permite el acceso a todos los derechos y deberes de participación de manera similar a los nacionales; supone revisar las condiciones de reconocimiento y garantía de los derechos políticos como el voto activo y pasivo, definir los criterios de pertenencia y los derechos de participación, ser parte e incentivar instrumentos de asociacionismo, movimientos e iniciativas para anclar el acceso a la ciudadanía con la residencia estable del inmigrante. El hecho de ser parte de los cauces e instituciones de participación y tener presencia pública en espacios de deliberación materializa las metas de la integración política. En resumen, el objetivo es promover el derecho a la ciudad, a la movilidad, y a la presencia a partir de la garantía de otros derechos civiles, sociales y políticos<sup>843</sup>, contenidos en las demás dimensiones, pero que son interdependientes.

Por su parte, Saskia Sassen plantea que existen grupos desposeídos de poder, en especial las mujeres inmigrantes, por lo que estos grupos deben crear y participar en espacios políticos que le den poder y acceso a la riqueza<sup>844</sup>. Esta autora postula el concepto de presencia y ciudadanía de facto, con el objetivo de superar la nacionalización de la ciudadanía y la contaminación de género. Es decir, la garantía de los derechos a intervenir y decidir sobre los criterios de decisión pública. Más entendidos por Sassen como derechos de ciudadanía; pero que en esta investigación y propuesta se enmarcan en la dimensión política del proceso de integración.

La participación política de los inmigrantes en la sociedad receptora es transversal con metas y criterios de la dimensión sociocultural, por ejemplo, a partir de la participación política en diversos espacios e instituciones del inmigrante; en este, se genera un sentido de pertenencia con la ciudad, la provincia y el país. Una conciencia de identidad, respeto y aceptación de los valores sociales y principios constitucionales de la sociedad que lo acogen. Pues se reconoce al inmigrante como un sujeto que hace parte del espacio público, un sujeto que está presente y pertenece a la comunidad. Aunque esta dimensión supone, obviamente, la garantía de unos derechos fundamentales, lo cierto es que esta dimensión exige, también, el cumplimiento de unos deberes y obligaciones del inmigrante con la comunidad política de la que hace parte.

---

<sup>843</sup> De Lucas Javier *et al.*, *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*. Bilbao, Fundación BBVA, 2008.

<sup>844</sup> Sassen, Saskia, "Towards post-national and denationalized citizenship", *Handbook of citizenship studies*, 2002, págs. 277-292.

En síntesis, la integración de los inmigrantes en la sociedad receptora no supone solamente la concepción de derechos, pues un proceso así concebido no conduce al alcance de las dimensiones que proponemos. La integración multidimensional exige elementos institucionales que garanticen el acceso y satisfaga necesidades de rango superior para que los inmigrantes solicitantes de asilo sean parte de las estructuras y espacios que componen la sociedad receptora. La integración multidimensional, además de suponer el alcance de metas en los principales ámbitos de la vida del inmigrante, también apunta a la cohesión del conjunto de la sociedad. Su objetivo es integrar a ciudadanos autóctonos e inmigrantes, en el marco de las acciones y principios del Estado. Lo anterior, alude a una profunda correspondencia entre derechos y deberes de los actores mencionados que se detallará más adelante.

### **7.1. La noción de jerarquía flexible en el Modelo de Integración Multidimensional**

Hasta este momento se ha operacionalizado cada una de las dimensiones del proceso de integración que se propone en la imagen 24 de este capítulo. Como se analiza, el proceso de integración posee unas dimensiones (etapas) que deben ser alcanzadas de forma consecutiva, priorizando aquellas que permiten la satisfacción de condiciones básicas necesarias para el alcance de las demás. Es decir que, a medida que se van satisfaciendo algunas necesidades básicas de rango superior, en un determinado grado, se van alcanzando otras. Por ejemplo, para el alcance de las metas o criterios de la *dimensión sociocultural* (Aceptación y respeto por las creencias, valores y modos de vida de la sociedad de acogida y la participación activa en los procesos y espacios culturales y sociales de la sociedad receptora), primero se debe alcanzar la *dimensión jurídica y económica*, teniendo en cuenta que estas primeras etapas en el proceso de integración representan para el inmigrante el acceso a bienes y servicios que satisfacen sus necesidades de nivel superior (alimentación, vivienda, capacidad financiera y manutención). Si se tienen garantizadas las anteriores necesidades básicas de nivel superior, se contará con las capacidades para alcanzar los demás criterios de las otras dimensiones de integración.

Ahora bien, el modelo que se propone se basa en una jerarquía flexible que permite a la gobernanza de la integración de inmigrantes, priorizar una meta frente a otra según la prioridad y caso particular del inmigrante y su proceso. Aunque en el modelo que se

propone, las dimensiones se ubican en una escala que deben ser alcanzadas en un orden; lo cierto es que el fenómeno migratorio es muy complejo y cada situación personal del inmigrante es muy particular. Ante este panorama, se plantea precisamente un elemento de flexibilidad entorno al alcance de las dimensiones del proceso de integración, es decir, el recurso a “salidas de emergencia” para pasar de una dimensión a otra, conforme a la situación coyuntural del inmigrante, de la sociedad de acogida y el Estado. Por ejemplo, al entrevistar a personas solicitantes de asilo se halló que su experiencia de integración es totalmente diferente entre sí y es también disímil frente a lo que las autoridades, programas, políticas públicas y la misma ley predice. Muchos de los inmigrantes (en diversa situación administrativa), obtuvieron un empleo (informal, sin contrato y con pago en “negro”) a los pocos días de llegar a España y Alemania; saltándose, por completo, todos los requisitos que la ley exige para insertarse laboralmente. En este sentido, nuestro modelo de integración basado en una jerarquía flexible permite el traslado de las metas de la dimensión económica hacia las metas de cumplimiento de la dimensión jurídica, teniendo en cuenta que obtener un estatus regular, significa para este caso particular, el acceder a una serie de derechos fundamentales y alcanzar las demás dimensiones y metas de manera efectiva. Por ejemplo, aunque las necesidades de subsistencia se suplan en la competencia desleal del trabajo sin contrato, el obtener un estatus regular le permite al inmigrante vincularse formalmente al ámbito laboral; de esta situación se derivan una serie de derechos a los que no accede como el pago y acceso al sistema de Seguridad Social, vinculación sindical, participación política en la empresa, acceso a vivienda, condiciones laborales y salariales dignas y enmarcadas en la ley.

Los inmigrantes que se han entrevistado y encuestado corresponden con personas que huyen o se trasladan, por múltiples causas, hacia un lugar que no es su residencia habitual, de manera permanente en el 94% de los casos. Cuando se hace referencia a inmigrantes, se alude a múltiples categorías jurídicas definidas, no obstante, en el presente trabajo se hace referencia a los solicitantes de protección internacional. Aunque existan múltiples causas por las cuales las personas huyen o se trasladan a otro lugar de residencia, lo cierto es que existe un objetivo general y prioritario en ese proyecto migratorio, voluntario o involuntario, y es la búsqueda de unas mejores condiciones de vida en términos de Seguridad Humana. Cada proceso migratorio es totalmente diferente entre sí, pero todos los inmigrantes, de igual forma, requieren de unas mínimas garantías y condiciones básicas para su sobrevivencia y progreso en la sociedad receptora.

Siguiendo con la explicación de la jerarquía flexible del Modelo de Integración Multidimensional, nos preguntamos ¿De qué sirve al inmigrante tener trabajo o adquirir un estatus regular, si no se tiene derecho a recibir atención médica ante la presencia de una grave enfermedad que requiera tratamiento urgente? O viceversa, ¿De qué sirve a la sociedad de acogida brindar el acceso al derecho a la salud a los inmigrantes, si no pueden insertarse al ámbito laboral de manera legal y contribuir al pago de impuestos y cuotas de la Seguridad Social en el país de acogida? Estas preguntas surgen a partir de las entrevistas a inmigrantes solicitantes de asilo, quienes se han visto inmersos en situaciones de vulnerabilidad sin salidas para solucionar una situación de urgencia.

Otro ejemplo real, obtenido a partir del trabajo de campo con solicitantes de asilo: un inmigrante solicitante de asilo pierde todo el interés de participar en espacios y organizaciones para decidir asuntos públicos, al encontrarse en situación de calle. Su situación de precariedad es consecuencia del inaccesso a una condición regular que le permita insertarse en el mercado laboral de la sociedad de acogida, por lo que le es imposible priorizar su voluntad de participar en espacios políticos y asimilar los valores socioculturales de la sociedad receptora frente a la necesidad básica de una vivienda. Las barreras, en estos casos, no nacen de la falta de la voluntad del inmigrante, sino de una concepción de la integración en las autoridades de la sociedad de acogida, que separa la base permanente de atributos (derechos fundamentales) de sus ramificaciones (las cuatro dimensiones de la integración).

## **7.2. La complejidad del proceso de integración de los inmigrantes**

Como se ha podido analizar hasta ahora, el proceso de integración de los inmigrantes configura un fenómeno social complejo. Es decir que, aunque se propone un orden (la consecución de unas dimensiones en una escala con sus propias metas de cumplimiento) para lograr una integración efectiva; lo cierto es que este proceso no se desarrolla en el orden propuesto, ni previsto. Por ello se plantea una jerarquización flexible.

Tanto el fenómeno migratorio, como el proceso de integración de estos sujetos, pueden ser tan diferentes e inabarcables en su complejidad, como lo es la vida social misma. Una persona inmigrante puede desarrollar a plenitud, por ejemplo, su integración económica, pero no tener una plena integración jurídica al no contar con un estatus

regular. Quizás otros sujetos pueden experimentar una integración de tipo sociocultural con mayor facilidad, por sus vínculos con el idioma o las tradiciones institucionales e históricas, pero no alcanzar las dimensiones de integración jurídica ni económica. Dado que las circunstancias, cambiantes, complejas, impredecibles e inabarcables varían entre cada sujeto social, no puede preverse con exactitud cómo se comportará el proceso de integración.

Frente a las anteriores situaciones, únicamente, se tiene la capacidad de identificar las cuatro dimensiones o cuatro grandes campos de la integración y basarse en una jerarquización flexible de estas para “derivar en estado de alerta” y encauzar la integración tal como lo dicte la coyuntura. El querer predecir en que orden se desarrollarán, en cada caso individual, las dimensiones de la integración es una labor necia. No obstante, desde la posición de una autoridad de gobierno que busque gestionar el fenómeno migratorio, la simple identificación de estas cuatro grandes dimensiones de la integración no es suficiente, pues se requiere, además, el establecimiento de metas, objetivos, indicadores, proyectos, planes y acciones públicas a las cuales dar seguimiento y que estas se basen en una jerarquización flexible y transversal.

Ante esta paradoja (intentar gestionar racionalmente un fenómeno complejo), la gestión pública debe intentar priorizar algunas etapas consecutivas en el proceso de integración, consciente de que no se trata de un proceso lineal, sino de la gobernanza de un fenómeno complejo. Es decir que, no hay ni habrá un proceso de integración perfecto.

Cuando se habla de la complejidad del fenómeno social de la integración de los inmigrantes, se hace referencia a que la realidad de estos sujetos refleja rasgos característicos de un proceso complejo (asincronía, impredecibilidad, contingencia e incertidumbre). Esto no implica que se deba renunciar al objetivo de gestionar los procesos de integración; tampoco resulta viable diseñar propuestas de gestión pública de la integración de inmigrantes que intenten replicar los grados de complejidad del fenómeno social. Pues es imposible obtener resultados favorables a través de estrategias que se fundamenten, por ejemplo, en la asincronía y la impredecibilidad. El enfrentarnos a un fenómeno complejo tampoco significa que debamos sucumbir, desde la perspectiva de la administración pública, al tradicional paradigma jerárquico, positivista y racional-técnico que ha predominado en la gobernanza de la extranjería. Ante un caso como éste, se debe encontrar un “justo medio” entre la réplica compleja y la arbitrariedad de la razón técnica. Ese punto intermedio se encuentra, desde nuestra perspectiva, en identificar, por una parte, jerarquías mínimas entre las cuatro dimensiones de la integración



multidimensional; y, por otra parte, flexibilizar dichas jerarquías a través de atributos transversales que operen a la manera de salidas de emergencia ante la ineficiencia del método causal. Por ejemplo, podemos convenir que es necesaria la regulación jurídica de los inmigrantes como punto de partida para alcanzar las demás dimensiones o, lo que es igual, que es necesario tener un estatus regular para que la integración económica y política puedan desarrollarse de manera efectiva. Sin embargo, cuando se está ante un caso en el cual las necesidades básicas del individuo entorno al acceso a la salud, vivienda y educación se manifiesten, se hace necesario suspender el objetivo propio de la dimensión en la que estemos trabajando, incluso la jurídica, para proveer con urgencia (como salida de emergencia) el acceso a estos derechos. Esta “jerarquía flexible” representa, a nuestro juicio, el punto intermedio en el cual la administración pública puede ubicarse con efectividad para la gestión de la cuestión migratoria, por más complejo que sea ese proceso social<sup>845</sup>.

### **7.3. La concepción del modelo rizomático para entender la complejidad de la gestión de la inmigración y su proceso de integración**

Llegando a este punto, la presente propuesta se basa en el modelo teórico rizomático como base teórica para explicar la complejidad de la gestión de la inmigración en las actuales sociedades receptoras. Según Gilles Deleuze y Félix Guattari<sup>846</sup>, padres del modelo rizomático como concepto filosófico contemporáneo, la organización de los elementos en un rizoma no se basa en líneas de subordinación jerárquica, sino en que cualquier elemento del sistema puede afectar a otro sin importar su posición recíproca. Es decir, que se refiere a sistemas en los que no hay un centro<sup>847</sup>. Este modelo plantea la horizontalidad en las interacciones y comunicaciones entre las personas, se basa en

---

<sup>845</sup> Pensemos en un caso como el de la informante Araymi Ramírez Parra, citado en el Capítulo VI, quien se encontraba en embarazo y en situación irregular por no haber conseguido la primera cita de asilo, ni encontrarse empadronada y la acción *necesaria y urgente* que tomó la administración al “saltarse” los requisitos de una dimensión jurídica, para priorizar la atención sanitaria, parte de la dimensión sociocultural en nuestra propuesta. Esa flexibilidad debe aplicarse al arribo de solicitantes de asilo que son, por ejemplo, deportistas profesionales, líderes políticos, artistas, víctimas del trastorno de estrés postraumático, personas LGTBI u otras múltiples particularidades que, como un embarazo, marcan diferentes cursos de acción en los procesos de integración a la sociedad de acogida.

<sup>846</sup> Guattari, Félix & Gilles, Deleuze, *Mil mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*, Valencia, Editorial pre-textos, 2004.

<sup>847</sup> La primera referencia al rizoma en Deleuze y Guattari data de 1976 bajo el título “Rhizome”, publicado por la Editorial de Minuit texto que es recogido en el libro citado antes.

conexiones planas y transespecíficas, donde dos especies diferentes se relacionan para configurar una multiplicidad, es decir, una unidad que puede ser múltiple en sí misma. En el rizoma, no hay puntos centrales que se ramifiquen conforme a categorías o procesos lógicos estrictos; pues no hay afirmaciones más fundamentales que otras<sup>848</sup>.

Pero ¿Qué relación tiene el rizoma con un fenómeno social como la inmigración? Para entender porque se escoge este modelo como base teórica para explicar la propuesta, se debe precisar que un rizoma es una estructura de plantas, cuyos brotes se ramifican en cualquier lugar y posición; así pueden transformarse en un tubérculo o un bulbo. Un rizoma puede ser una raíz, tallo o rama sin importar su posición en la figura de la planta, pero crece horizontalmente emitiendo raíces y brotes herbáceos. Los rizomas crecen indefinidamente en la naturaleza. Conforme al tiempo mueren sus partes más viejas, pero siguen produciendo nuevos brotes. Por sus características biológicas, pueden cubrir grandes áreas de terreno.

El rizoma es, en resumen, un tallo que no muestra un origen ni un fin. De él, crecen múltiples raíces y brotes que hacen que sea impredecible su rumbo. El rizoma se desarrolla de forma interconectada, heterogénea, transversal, incluyente, multipolar y horizontal. Trata de una multiplicidad sustantiva, donde las diferencias se ubican en las líneas de conexión del rizoma; es decir que, en un fenómeno social que se representa como un rizoma, todo está relacionado con todo y no hay distinciones jerárquicas en los diversos niveles de la existencia; pues se busca establecer nuevas e infinitas conexiones, complicidades y alianzas.

Como modelo para explicar los fenómenos sociales, el rizoma se abstiene a las estructuras organizativas que, en el caso del modelo del árbol raíz, se plantea. El modelo rizomático se caracteriza por conexiones permanentes y establecidas entre cadenas semióticas, organizaciones de poder y circunstancias relacionadas con las ciencias, las luchas y fenómenos sociales. El modelo rizomático explica los fenómenos sociales como un mapa de múltiples atracciones e influencias, sin un origen específico; dado que un rizoma no tiene ni un principio ni un fin, siempre está en el medio. Este modelo se opone a la cronología y a la organización, y favorece el sistema nómada creciente y de propagación. En otras palabras, no sigue líneas de subordinación jerárquica, sino que los diferentes elementos que componen el fenómeno pueden incidir en los demás. En él no

---

<sup>848</sup> *Ibidem*, págs. 34-36.

importa la posición de un elemento en la figura, lo que intenta reflejar es que no hay puntos centrales, ni proposiciones o afirmaciones más fundamentales que otras<sup>849</sup>.

Para Deleuze y Guattari, los fenómenos sociales se desarrollan de manera impredecible, hacia nuevos espacios disponibles y sin límites<sup>850</sup>. En este modelo se producen conjunciones disruptivas porque las dinámicas sociales se salen de las reglas y de las ordenanzas que buscaban controlar y regular las complejidades que denota<sup>851</sup>. La organización rizomática es un método para aplicar resistencia contra un modelo jerárquico, el cual se traduce en una estructura social que puede ser opresiva y, peor aún, ineficaz en su propósito de controlar.

Los principios de este modelo, según Deleuze y Guattari, son: primero, de conexión y heterogeneidad, partiendo de que “cualquier punto de un rizoma puede estar conectado a cualquier otro”<sup>852</sup>. Segundo, el principio de multiplicidad, es decir, que sólo cuando lo múltiple es efectivamente tratado como una *multiplicidad sustantiva*, deja de tener relación con el Uno. Tercero, de ruptura asignificante, el cual supone que un rizoma puede romperse, pero volverá a arrancar en una de sus antiguas líneas o en nuevas líneas. Y quinto, de cartografía y calcomanía, dado que un rizoma no es susceptible de ningún modelo estructural o generativo; es un “mapa y no un trazado”. Lo que diferencia al mapa del trazado es que está totalmente orientado hacia una experimentación en contacto con lo real<sup>853</sup>.

¿A qué apunta esta teoría? El modelo rizomático pretende cambiar el paradigma de pensamiento sobre los fenómenos sociales complejos y abatir por complejo el modelo del Árbol de Porfirio<sup>854</sup>, brindando otra mirada para interpretar los hechos y los datos que obtenemos de los fenómenos sociales. En el caso del modelo del Árbol de Porfirio, que se identifica con la pretensión de victimizar o securitizar a la inmigración, busca encajar los fenómenos en una estructura con una base que da origen a este y a sus múltiples ramas. Justifica la existencia de una jerarquización y organización implícita como sus elementos básicos y definitorios. En síntesis, es un modelo de pensamiento jerárquico donde el

---

<sup>849</sup> Guattari, Félix & Gilles Deleuze, *Mil mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*, Valencia, Editorial pre-textos, 2004, pág. 252.

<sup>850</sup> *Ibidem*, págs. 111, 234, 466.

<sup>851</sup> Recordemos las alternativas que, por fuera de la ley, buscan los solicitantes de asilo para sobrevivir.

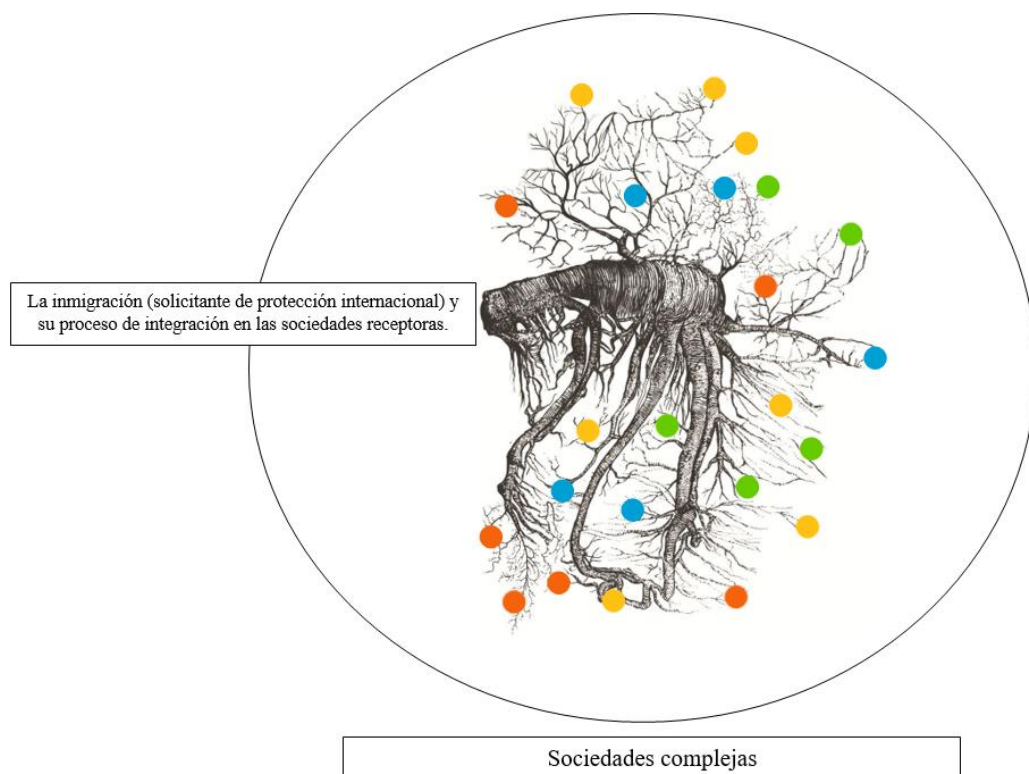
<sup>852</sup> Guattari, Félix & Gilles Deleuze, *Mil mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*, Valencia, Editorial pre-textos, 2004, pág. 13.

<sup>853</sup> *Ibidem*, págs. 17-20.

<sup>854</sup> Derivado del filósofo medieval Porfirio, autor del célebre *Isagoge* o *Tratado de las Cinco Voces*. Este filósofo clasifica las sustancias desde lo universal a lo particular en forma vertical. Para un análisis de la influencia de este modelo en la epistemología contemporánea, Ver: Dufour, Adrian, “El cuadrado ontológico: teoría e iconografía”, *Anuario Filosófico*, 2014, págs. 297-312.

origen viene de un tronco, presupuesto, y de éste proceden las ramas anexas de un mayor calibre (esquema de un solo eje genético y vertical). Esta Teoría del Árbol, conocida como la concepción arborescente, se basa en categorías dualistas y elecciones binarias que distan de casos de altísima complejidad como los flujos migratorios y sus consecuencias en las sociedades receptoras. El esquema vertical funciona muy bien con conexiones lineales ya que se fundamenta en estructuras organizativas que trazan causalidades a lo largo de líneas cronológicas. La gestión pública, bajo ese paradigma, busca encontrar la fuente original de las cosas y direccionarse hacia la conclusión de estas. Nada más lejano que los rasgos del fenómeno social que aquí se ha estudiado.

**Imagen 25. Modelo Rizomático de la inmigración y su proceso de integración**



**Fuente:** Elaboración propia conforme a la imagen de un tubérculo.

Como se puede observar, nuestro rizoma es la inmigración solicitante de protección internacional y su proceso de integración en las sociedades receptoras. La principal característica de esta población y su proceso es la horizontalidad de las interacciones y el surgimiento de situaciones complejas en la sociedad, representadas en los brotes y entresijos. En la integración de los solicitantes de asilo, no hay un centro o una forma unidireccional en que se desarrolla este fenómeno complejo. Las raíces y brotes

herbáceos, que salen del rizoma, son aquellos elementos diversos y múltiples, no alineados, sin un rumbo preestablecido o predecible, que afectan e inciden en los demás. En esta imagen, los diversos brotes que surgen del rizoma hacen referencia a las situaciones que afectan a cualquier otro elemento sin importar la posición jerárquica, y se identifican con los colores correspondientes a cada dimensión en la escala del modelo de integración que proponemos en la imagen 25.

Según los resultados y hallazgos obtenidos en la investigación, estos brotes serían: las dificultades de obtener un estatus regular, limitaciones para empadronarse, problemas en el acceso a las ayudas sociales por no estar empadronado o por no tener un permiso de residencia, desinformación y dificultades para el acceso a los procedimientos burocráticos exigidos por las leyes nacionales (*dimensión jurídica*), dificultades para acceder al mercado laboral, inserción laboral informal y de explotación, condiciones de pobreza y situación de calle (*dimensión económica*), situación de diversidad funcional y obstáculos para acceder a la atención especializada, limitaciones para acceder a la formación profesional del Estado por no tener una condición regular, barreras para acceder a la atención sanitaria, desatención a la salud mental de los inmigrantes, xenofobia institucionalizada de la sociedad receptora e intrínseca entre la comunidad de inmigrantes (*dimensión sociocultural*), instrumentalización de la inmigración por parte de los partidos políticos para obtener votos, impedimento a los inmigrantes de participar y fundar en sindicatos, asociaciones, asuntos públicos (*dimensión política*).

En otras palabras, la gestión de la integración de los inmigrantes no tiene un centro concreto y, al mismo tiempo, tiene múltiples brotes y raíces con conexiones, en contra de las jerarquías y organizaciones impuestas por la gobernanza y contra el marco legal que pretende predecir y “encuadrar” la vida y el comportamiento del inmigrante. La inmigración en general y la gestión de su integración es un fenómeno tan complejo que se esparce y extiende en todos los espacios sociales a través de las mismas brechas que el fenómeno migratorio genera en las sociedades receptoras. Los intentos de las administraciones públicas por gestionar la integración de los inmigrantes, a partir de la jerarquización de sus prioridades en tan solo dos dimensiones (*económica y jurídica*), demuestra la incompreensión de este fenómeno y una negativa a reconocer que el diálogo intercultural va más allá de lo previsto. Estas dos dimensiones, de hecho, no configuran ni el origen, ni el centro, menos el final del proceso de integración de los inmigrantes.

A partir de la revisión documental de propuestas teóricas y el análisis de los datos primarios obtenidos de las entrevistas y encuesta, se halla que la integración de los

inmigrantes se ha ubicado el ámbito, principalmente, *laboral* (el sujeto es comprendido como un trabajador extranjero extracomunitario que cumple su función sin alterar el orden de la sociedad receptora y pasar desapercibido) y *jurídico* (estatus jurídico regular del extranjero). Es decir, las dimensiones económico-jurídicas constituyen los ejes centrales para la gestión de este fenómeno en casi todos los modelos analizados. A partir de estas actuaciones, respecto a una realidad rizomática, la tendencia que se impone consiste en ubicar sobre el inmigrante la etiqueta del verdadero y buen inmigrante<sup>855</sup>. Esta subordinación jerarquizada, en la que se ubica al inmigrante, distorsiona y deforma la realidad plural del fenómeno de la inmigración y su integración en las sociedades receptoras. El trasfondo de esta relación jerárquica entre el mundo exterior que representa el inmigrante y “lo propio” que defiende la sociedad autóctona es, sin duda, instrumentalista y evasivo respecto a otras dimensiones de la vida social. La reducción del fenómeno complejo de la inmigración y su integración refleja el interés por encontrar una suerte de “salida fácil” ante la difícil tarea de gestionar este problema social complejo.

Aunque el modelo que se propone puede interpretarse como una estructura convencional y jerarquizada, dada la estrategia explicativa de las escalas o dimensiones; lo cierto es que la flexibilidad en la que hacemos énfasis – la capacidad de pasar de una dimensión a otra, teniendo en cuenta la situación particular del inmigrante y las complejidades que brotan del propio fenómeno de la inmigración y su integración – permite a la gestión pública comprender dicho fenómeno en dimensiones realistas, responder a sus múltiples brotes y evitar que se considere una dimensión más fundamental que otra. Aunque se hable de escalas en un orden ideal, todas las dimensiones tienen la misma importancia a partir de los principios de transversalidad, interdependencia e indivisibilidad.

---

<sup>855</sup> Javier De Lucas plantea que la noción “el verdadero y buen inmigrante” cumple su función central al construir el concepto jurídico de inmigrante a una categoría instrumental que es y será, por definición jurídica extranjero; lo cual, reduce por completo su realidad plural. *El verdadero y buen inmigrante* es aquel sujeto que se reduce a ser solo un trabajador extranjero extracomunitario que disciplinadamente viaja para cumplir una función laboral y regresa a su lugar de origen sin dejar rastro, sin alterar la sociedad de destino y sin generar costes. Al contrario, deja beneficios a la sociedad que le acogió. Este objetivo político, de extranjerizar al inmigrante y jamás hacerlo parte de la nueva sociedad, parte del Derecho de inmigración, de instrumentos jurídicos de las políticas de inmigración que proponen la mayoría de los partidos políticos, por miedo de perder su electorado, ser “sacrificado en el escarnio público” y generar un “efecto llamado”. De Lucas, Javier, “La ciudadanía para los inmigrantes: una condición de la Europa democrática y multicultural”, *Eikasía: revista de filosofía*, N.º. 4, 2006, págs. 5-6.

Ahora bien, nuestro modelo rizomático intenta explicar e interpretar la realidad de manera diferente a la del modelo del Árbol de Porfirio<sup>856</sup>. Este último, se ha posicionado como un modelo de pensamiento a partir del cual se interpretan los diversos fenómenos sociales, dado que se cree y pretende establecer un origen (centro y raíces) y una solución a ellos en el mismo sentido. Como se mencionaba, el fenómeno migratorio se ha interpretado y ubicado en dos grandes ámbitos: el económico y el jurídico. Bajo esos presupuestos se podría decir, erróneamente, que el origen del fenómeno migratorio, el del inmigrante en situación irregular, se basa en que éste únicamente quiere llegar a una sociedad desarrollada para trabajar, pero no se le permite porque su estatus migratorio es irregular. Luego, esto exigiría – en consecuencia, con la verticalidad del análisis del problema – una regularización en el marco de la ley de extranjería del país en el que se encuentra para que la integración sea un sinónimo, esencialmente, del proceso a través del cual un inmigrante en situación irregular se transforma en un trabajador regular. Esta perspectiva olvida que, entre esos dos ámbitos: económico y jurídico, hay una serie de elementos heterogéneos, interconectados, transversales, con múltiples posibilidades que no se pueden prever. Por ejemplo, el hecho de volver a una situación irregular por exigencia de los mismos procedimientos (resolución denegatoria del asilo) o la negativa a ejercer actividades laborales regladas, por ser más lucrativas las que se generan “en negro”<sup>857</sup>. Es decir que, no siempre el inicio o el fin del proceso de integración del inmigrante es su inserción económica o jurídica; aunque no se niegue lo fundamentales que son estas dimensiones en su proceso.

Conforme a lo anterior, el modelo rizomático permite entender este tema de estudio. El rizoma, como una sección de un árbol (*la realidad*), que no tiene raíz ni cúspide, y del cual brotan una serie de entradas y salidas, no jerárquicas, de manera desordenada. A partir de este modelo, se interpreta que de la misma forma brotan los fenómenos sociales complejos, dado que no hay un origen o una causa concreta de los problemas, ni tampoco hay una solución definitiva para ellos. Hay una serie de rutas diferentes en el fenómeno complejo de la integración de la inmigración y todas son válidas, siempre que respeten los principios de interdependencia y transversalidad. Es decir, siempre que aborden la multiplicidad en su conjunto. Desde esa perspectiva, las dimensiones que creemos a

---

<sup>856</sup> Para comparar la verticalidad del modelo de Porfirio con la imagen anterior Ver: [http://medieval2000.blogspot.com/2007/03/rbol-de-porfirio\\_01.html](http://medieval2000.blogspot.com/2007/03/rbol-de-porfirio_01.html)

<sup>857</sup> Recordemos en este caso los testimonios de los agentes de policía que encuentran en algunas víctimas de trata de explotación sexual la principal barrera para combatir este flagelo.

*priori*, como el inicio o el fin de su proceso de integración, solo configuran una parte mínima en él y *a posteriori*; demuestran ser tan importantes como las demás. Incluso, para encontrar una solución a este problema complejo es necesario tomar los múltiples brotes de ese rizoma para formular una solución. En el ámbito de la gestión pública, caracterizado por el predominio de la razón técnica, este tipo de enfoque rizomático es totalmente disruptivo porque se encuentra por fuera del alcance de las reglas y ordenanzas que el racionalismo y el positivismo intentan implementar para controlar un fenómeno que, en últimas, es impredecible<sup>858</sup>.

Teniendo en cuenta la explicación anterior, lo que se pretende con la propuesta del Modelo de Integración Multidimensional, basado en una jerarquía flexible, es tomar las dimensiones, darles un orden consecutivo, pero ubicándolas en una versión rizomática. Es decir, flexibilizar el alcance de esas dimensiones, según el caso particular de cada inmigrante, para que sea posible moverse entre ellas en cualquier momento o ante cualquier urgencia que se presente. Por ejemplo, si el proceso de integración de un inmigrante inicia en la dimensión sociocultural porque al llegar lo primero que hizo fue iniciar sus estudios en un centro de la sociedad receptora, este puede “saltar” a la dimensión jurídica (la cual hemos ubicado como la primera dimensión en la escala), a través de medidas flexibles. Estas permiten a los solicitantes de asilo o a las personas en situación irregular obtener una autorización de estancia por estudios<sup>859</sup>, dado que es fundamental adquirir un estatus regular para insertarse al mercado laboral y continuar con sus estudios y aprendizajes en la sociedad receptora. A partir del modelo rizomático, se puede decir que, a la gestión pública, se le está aportando un orden ideal (una escala con las dimensiones jurídica, económica, sociocultural y política), pero que es “profanable” ante la exigencia real cuando las circunstancias indiquen que es necesario pasar de una dimensión a otra, según la necesidad y caso particular de cada sujeto.

En síntesis, el Modelo de Integración Multidimensional, basado en una jerarquía flexible, no es una respuesta milagrosa al complejo fenómeno de la inmigración y su integración en las sociedades de acogida. No se cree que existan soluciones que abarquen,

---

<sup>858</sup> Solo basta tener en cuenta que la afluencia de refugiados depende de situaciones de emergencia o conflicto que suceden a miles de kilómetros de distancia del decisor o el administrador público que tiene que gestionarlo. En el caso concreto de este fenómeno, la planificación de corte positivista es fácilmente desbordada por cuestiones impredecibles, ya sea por el estallido de una guerra o por un terremoto.

<sup>859</sup> Actualmente, eso solo es posible dentro de los primeros dos meses de arribo a España. Esta medida de flexibilidad cambió, desde agosto de 2022, el requisito de presentar obligatoriamente la solicitud de estancia por estudios en la embajada española del país de origen del inmigrante. Además, se adicionó a la ley de extranjería una nueva forma de arraigo por formación; la cual se alcanza con dos años en situación irregular, ingresando a un centro de estudios de formación profesional y adquiriendo un contrato de trabajo en España.



completamente, los problemas y elementos que brotan de él. Lo que pretende este modelo es brindar una propuesta que incluya todos los elementos (conectados, heterogéneos, múltiples) que brotan del fenómeno complejo de la inmigración y su integración, a partir de una escala con dimensiones idealmente ordenadas y jerarquizadas y coyunturalmente flexibles. Las cuales den respuesta, manera efectiva y aplicada, a los elementos que surgen de este fenómeno.

#### **7.4. Complejidad en la gestión pública de la inmigración y la alternativa de la gobernanza en red**

La búsqueda de soluciones desde la gestión pública para los fenómenos sociales complejos no es nueva, cuenta con un desarrollo académico en los últimos años. Daniel Innerarity es uno de los representantes más destacados de esta búsqueda. Según Innerarity, la gestión de fenómenos sociales complejos sucede habitualmente en los múltiples casos en que la realidad que supuestamente entendemos y observamos se configura de manera diferente a como estaba dada; sea por el destino y el azar, la tradición, las decisiones individuales descoordinadas, el curso desordenado de los hechos, situaciones que surgen de la manera menos esperada y que no estaban previstas en las reglas, y que supuestamente estaban reguladas por el derecho u originadas en decisiones políticas claras<sup>860</sup>.

Cuando se habla sobre la complejidad de la gestión de los asuntos públicos y sociales, se hace referencia, por un lado, a la incertidumbre y el dinamismo que caracteriza los problemas sociales. Por otro lado, a que los actores involucrados, en nuestro fenómeno de estudio, tienen múltiples intereses y percepciones contrapuestas y, paradójicamente, a veces complementarias e interdependiente; teniendo en cuenta que hacen parte de una misma sociedad. Por lo anterior, resulta compleja su gestión, pues los actores se encuentran en una dependencia recíproca que supone que deben colaborar, negociar e intercambiar recursos para resolver los asuntos políticos que les afectan<sup>861</sup>.

La presente propuesta doctoral tiene como objetivo dar respuesta al aumento de la complejidad del fenómeno migratorio en la UE. Un fenómeno que está superando los

---

<sup>860</sup> Innerarity, Daniel, *Una teoría de la democracia compleja*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2019.

<sup>861</sup> Ledesma Oswaldo, “Redes de gobernanza y complejidad de la planificación territorial”, *Cuadernos Geográficos*, 60(2), 2021, págs. 97, 91-104.

esfuerzos gubernamentales de los Estados y está exigiendo la transformación de los criterios éticos y jurídicos para acoger e integrar a los solicitantes de protección internacional. Las consecuencias negativas de este fenómeno complejo son generadas por una gestión pública que no corresponden con el fenómeno actual<sup>862</sup>, específicamente, por basarse en modelos tradicionales que no se acoplan a las actuales dinámicas. Al encontrarse ante un fenómeno social complejo es natural que surjan dificultades para responder eficazmente a las necesidades del conjunto de la sociedad (tanto los autóctonos, como los inmigrantes), dado que cada vez son más críticos y reflexivos los sujetos sobre los procesos en los que están inmersos.

En el ámbito de la gestión pública, los Estados democráticos y sociales de derecho han cimentado su arquitectura institucional y organizativa a partir de un modelo burocrático, basado en principios de racionalidad gerencial y racionalidad legal<sup>863</sup>. La burocratización, como modelo técnico-profesional, de la gestión pública se ha mantenido como el más apropiado para el alcance de objetivos de eficacia y eficiencia de la administración y la correspondencia con la Ley<sup>864</sup>. No obstante, en la actualidad, a partir del surgimiento de problemas sociales complejos, el modelo burocrático ha mostrado deficiencias, por un lado, porque no hay separación entre los políticos y los administradores<sup>865</sup>; y, por otro lado, porque es un modelo que se resiste al cambio, es severamente rígido a la norma y procesos y no es capaz de adaptarse a las transformaciones, ni dinámicas sociales<sup>866</sup>.

Cabe resaltar que la solución de las complejidades sociales y de los asuntos públicos no se logra con la “tecnocratización” de los servicios públicos<sup>867</sup>; tampoco con estructuras

---

<sup>862</sup> Agranoff, Robert, & McGuire, Michael, “Big questions in public network management research”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11 (3), 2001, págs. 295-396. Agranoff, Robert, & McGuire, Michael, *Collaborative Public Management: new strategies for local governments*, Washington DC, Georgetown University Press. 2003. Christensen, Tom & Lægreid, Per, “Complexity and Hybrid Public Administration”, *Theoretical and Empirical Challenges Public Organization Review*, 11 (4), 2011, págs. 407-423.

<sup>863</sup> Prats Catalá, Joan, *De la Burocracia al management, del management a la gobernanza*, Madrid, INAP, 2005, págs. 9-12. Brugué, Quim, “La dimensión democrática de la nueva gestión pública”, *Gestión Y Análisis De Políticas Públicas*, (5-6), 1996, págs. 45-58. Vallès, Joan, *Ciencia Política. Una introducción*, Barcelona, Ariel, 2007.

<sup>864</sup> Peters, Guy, “La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 27, 2003, págs. 1-15.

<sup>865</sup> Brugué, Quim, “La dimensión democrática de la nueva gestión pública”, *Gestión Y Análisis De Políticas Públicas*, (5-6), 1996, págs. 45-58. Vallès, Joan, *Ciencia Política. Una introducción*, Barcelona, Ariel, 2007

<sup>866</sup> Peters, Guy, “La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 27, 2003, págs. 1-15.

<sup>867</sup> Blanco, Ismael, & Gomà, Ricard, “La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad”, *Gestión y Política Pública*, 12 (1), 2003, págs. 5-42.

gubernamentales autosuficientes y jerárquicas que no responden a la incertidumbre y el dinamismo de las sociedades complejas. Sino que se logra, según Oswaldo Ledesma<sup>868</sup>, con la adaptación a los cambios sociales, a partir de las dinámicas que surgen en el entorno social. La adaptación es un criterio fundamental para la gestión de la integración multidimensional de los inmigrantes en las sociedades receptoras. Adaptarse, incluye la articulación del gobierno y la escala completa de funcionarios involucrados en este proceso con los intereses de los *Stakeholders* y la transformación de las prácticas gubernamentales.

La gestión de la integración se ha orientado como si el centro de este proceso fuera el ámbito laboral (inserción del inmigrante al mercado laboral del país receptor) o el ámbito jurídico (obtención de un estatus regular de residencia); simplificando el fenómeno de la gestión de la integración a la búsqueda de un equilibrio del mercado laboral regular y “en B”, y a la formalización de un concepto normativo que estigmatiza al inmigrante en situación irregular. La realidad es que este proceso de integración no tiene un centro concreto o un ámbito de acción único. Por lo contrario, es un fenómeno del cual surgen problemas sociales de manera volátil. Eso exige respuestas inmediatas.

Daniel Innerarity plantea que, para dar solución a estos problemas, *la gobernanza en red* es una respuesta, dado que las decisiones son adoptadas por el conjunto de actores sociales y políticos involucrados, la innovación institucional en sus procesos y la superación de los procedimientos clásicos administrativos<sup>869</sup>. Este tipo de gobernanza consiste en entender que la solución de los problemas sociales se logra con la coordinación entre todos los actores conforme a la regulación, cooperación y horizontalidad de la nueva gobernanza. Los procedimientos y modelos de las actuales sociedades complejas deben incluir la diversidad, tratar de gestionar la heterogeneidad, deliberar, entender, influir y mantener procedimientos.

El incremento de la complejidad social, la incertidumbre y la volatilidad de los cambios sociales, que ha generado la inmigración y su integración en los países de la UE, requiere de nuevas articulaciones y redes gubernamentales que propicien la participación horizontal y multinivel de todos los actores involucrados en este fenómeno, para formular estrategias y acciones que respondan a esta problemática y a las particularidades de cada

---

<sup>868</sup> González, Oswaldo, “Redes de gobernanza y complejidad de la planificación territorial”, *Cuadernos Geográficos*, 60 (2), 2021, págs. 91-104.

<sup>869</sup> Innerarity, Daniel, “Crítica de la razón transparente”, En Díaz, Bernardo, *Diez años que cambiaron los medios: 2007-2017*, Ariel, 2017, pág. 91.

individuo. El simple hecho de involucrar a la ciudadanía que convive con los solicitantes de asilo en las comunidades de vecinos; a los inmigrantes como tal; a las instituciones del Estado a nivel local con competencias en integración social, por ejemplo, permite solventar los problemas sociales que brotan y aquejan al conjunto de la sociedad y genera asimetrías en el nivel más inmediato. Además, permite formular estrategias y acciones con la suficiente legitimidad para que incentiven la efectiva integración de los inmigrantes en las cuatro dimensiones que hemos previsto.

Cuando se habla de gobernanza se hace referencia a un proceso que exige la adaptación de los gobiernos a los cambios del entorno externo. Pues a partir de estos cambios, los actores públicos y privados se comprometen a regular los problemas que surgen en la sociedad. Asimismo, la gobernanza alude a la capacidad de gobernar las instituciones gestionando y coordinando las relaciones con los actores involucrados, intereses privados y las organizaciones no gubernamentales<sup>870</sup>. En este sentido, autores de referencia como Daniel Innerarity<sup>871</sup>, Joaquín Castillo de Mesa<sup>872</sup>, Oswaldo Ledesma<sup>873</sup>, coinciden al plantear que el modelo de redes de gobernanza es una respuesta al aumento de las complejidades sociales y a las deficiencias de los modelos clásicos de gestión pública<sup>874</sup>. Por su parte, autores como Mandell<sup>875</sup>, Koppenjan y Klijn,<sup>876</sup> plantean que los modelos clásicos de gestión no han afrontado eficazmente las complejidades que brotan de los asuntos públicos y sociales; pues dichas complejidades se caracterizan por la incertidumbre y el dinamismo. Para ello, se requieren articulaciones de gobierno que promuevan la participación y brinden orientaciones a los diversos actores para el diseño y ejecución de estrategias y acciones que permitan afrontar dichas complejidades. Las principales características de este modelo de gobernanza en red son: la *complejidad de los asuntos políticos* por afrontar, la *autonomía de los actores* que hacen parte de la toma de decisiones y la *interdependencia de los actores*, la cual supone la existencia de

---

<sup>870</sup> Pierre, Jon, *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

<sup>871</sup> Innerarity, Daniel, “¿Qué es Eso de la Gobernanza?”, *Tiempo de paz*, 100, 2011, págs. 238-239.

<sup>872</sup> Mesa, Joaquín, “Hacia un modelo de gobernanza en red que asuma la mayor complejidad”, *Athenea Digital. Revista de pensamiento e investigación social*, 19(1). 2019.

<sup>873</sup> Ledesma Oswaldo, “Redes de gobernanza y complejidad de la planificación territorial”, *Cuadernos Geográficos*, 60(2), 2021, págs. 91-104.

<sup>874</sup> Klijn, Erik, & Koppenjan, Joop, *Governance networks in the public sector*, Abingdon, Routledge, 2016.

<sup>875</sup> Mandell, Myrna, *Getting Results through Collaboration: Networks and network structures for public policy and management*, Westport, Quorum Books, 2001.

<sup>876</sup> Koppenjan, Joop, & Klijn, Erik, *Managing Uncertainties in Networks: A network approach to problem solving and decision making*, Londres, Routledge. 2004. Klijn, Erik, & Koppenjan, Joop, “Governance Network Theory: Past, Present and Future”, *Policy and Politics*, 40 (4), 2012, págs. 187-206.

dependencias recíprocas entre los actores en el momento de solucionar problemas, alcanzar los objetivos y lograr los resultados esperados<sup>877</sup>. A estas características se quiere añadir, por un lado, el mantenimiento de las relaciones sociales, es decir, la *institucionalización de interacciones* sostenidas, estabilizadas y rutinarias propuesta por David Marsh<sup>878</sup>; pues eso aporta una concepción de estructura multimodal de la red que es indispensable en fenómenos como la gestión del asilo. Por otro lado, la determinación relacional de procesos y resultados, donde la importancia de todos los actores (públicos y privados) es fundamental<sup>879</sup>.

Como se analiza, la gobernanza en red se enfoca en el ámbito social, en la coordinación y creación de diversos tipos de interacciones, entre actores públicos y privados, en diferentes tipos de redes formales e informales<sup>880</sup>. El objetivo es que las redes compartan la intervención en las actividades que se realizan para resolver un problema social. En resumen, las redes de gobernanza describen el proceso de diseño y ejecución de planes o políticas para afrontar complejidades y asuntos públicos. Esto, se desprende de las dinámicas y relaciones estables, naturales, no jerárquicas, de diversos actores interdependientes (del sector público y privado) y con autonomía en sus actuaciones. Estos sujetos consensuan definiciones de los problemas, negocian prioridades, intercambian recursos y cooperan para el alcance de los objetivos<sup>881</sup>.

La denominada Gobernanza de Redes hace referencia a un modelo de gestión que se acopla a nuestra propuesta dado que, es un paradigma que pretende responder con las complejidades de la sociedad, consiste en saber gestionar las redes y en reconocer que las dinámicas sociales son un enredijo de heterogeneidades y múltiples elementos que hacen parte de los procesos de decisión en torno a un asunto de interés público<sup>882</sup>. En la gobernanza de red o redes, la labor de los distintos niveles de gobiernos es propiciar y

---

<sup>877</sup> Hooghe, Liesbet, Gary Marks, & Gary Wolfe Marks, *Multi-level governance and European integration*, Maryland, Rowman & Littlefield, 2001.

<sup>878</sup> Marsh, David, "The Development of the Policy Network Approach", en David, Marsh, *Comparing Policy Networks*, Buckingham, Open University Press. 1998.

<sup>879</sup> Hooghe, Liesbet & Marks, Gary, *Multi-level governance and European integration*, Maryland, Rowman & Littlefield, 2001.

<sup>880</sup> Pierre, Jon, & Peters, Guy, *Governance, Politics and the State*, Londres, MacMillan Press, 2000, pág. 3.

<sup>881</sup> Koppenjan, Joop, & Klijn, Erik, *Managing Uncertainties in Networks: A network approach to problem solving and decision making*, Londres, Routledge, 2004. Kickert, Walter, Klijn, Erik, & Koppenjan, Joop, "Managing networks in the public sector: findings and reflections", en Kickert, Erik, & Joop, Koppenjan, *Managing complex networks: strategies for the public sector*, Londres, Sage, 1997, págs. 166-188. Blanco, Ismael, & Gomà, Ricard, "La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la gobernanza participativa y de proximidad", *Gestión y Política Pública*, 12 (1), 2003, págs. 5-42.

<sup>882</sup> Rhodes, Roderick, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press, 1997.

facilitar la mayor participación de los actores involucrados y reconocer la existencia de distintas posiciones confrontadas que pueden formular soluciones disruptivas y así satisfacer las necesidades y expectativas sociales<sup>883</sup>. Autores como Sørensen y Torfing<sup>884</sup>, plantean que este modelo de gobernanza, en vez de ser un riesgo para la representatividad de algunos actores de la ciudadanía, debido al poder desproporcionado que algunos grupos sociales tienen sobre otros – como las empresas privadas o en nuestro tema de investigación la ciudadanía con derechos políticos plenos y frente a la población inmigrante en busca de refugio – puede configurar una oportunidad para mejorar la calidad de la democracia al establecer insospechados puentes de comunicación.

Ahora bien, hay un punto en el que se debe enfatizar, y es la relación entre dos características de la gobernanza en red que guardan una estricta relación con nuestro Modelo de Integración Multidimensional: la integralidad y la transversalidad. Autores como Marc Grau-Solés, Lupicinio Íñiguez-Rueda y Joan Subirats<sup>885</sup>, plantean que la integralidad en la gobernanza en red supone la capacidad de abordar múltiples problemáticas a partir de la incorporación de elementos de complejidad en las diversas fases del proceso de gestión. Una de las fuentes de la integralidad de la gobernanza en red es la transversalidad, dado que favorece la coordinación entre las diferentes áreas administrativas y niveles de gobierno, lo que permite mayor confluencia entre actores, el reconocimiento entre ellos y la movilización común de recursos<sup>886</sup>. Respecto a la participación ciudadana, los ciudadanos son los principales protagonistas de la gestión de los gobiernos, su opinión tiene un valor irrefutable sobre los asuntos públicos y contribuyen a la producción de conocimiento. Es decir que, sus visiones (diversas y parciales) sobre la acogida de los inmigrantes solicitantes de asilo, por ejemplo, contribuyen a la creación de un mosaico de conocimientos sectoriales que permiten tener una visión integral del problema al que apunta resolver la gobernanza en red y que no se logra bajo un modelo *up to down* de gestión<sup>887</sup>. Las visiones diversas y parciales de la ciudadanía, por más que algunas no sean proclives a la inclusión de los inmigrantes,

---

<sup>883</sup> Blanco, Ismael, & Gomà, Ricard, “La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la gobernanza participativa y de proximidad”, *Gestión y Política Pública*, 12 (1), 2003, págs. 5-42.

<sup>884</sup> Sørensen, Eva, & Torfing, Jacob, (Eds.), *Theories of Democratic Networks Governance*, Londres, Palgrave Macmillan, 2007.

<sup>885</sup> Grau-Solés, Marc, Íñiguez-Rueda, Lupicinio, & Subirats, Joan, “Análisis de políticas públicas relacional, híbrido y no-moderno: la integralidad de las políticas públicas en el barrio de Casc Antic”, *Revista de Estudios Universitarios-REU*, 37(1), 2011, pág. 70.

<sup>886</sup> Castillo de Mesa, Joaquín, “Hacia un modelo de gobernanza en red que asuma la mayor complejidad”, *Athenea Digital*, 19(1), 2019.

<sup>887</sup> *Ibidem*, págs. 12-14.

permiten responder a los problemas complejos y heterogéneos, y crear conocimientos híbridos, no lineales y reflexivos sobre un fenómeno social complejo<sup>888</sup>. En otras palabras, se conectan realidades y puntos de vista que pueden ser considerados incompatibles, inconexos o totalmente opuestos.

El fenómeno social de la integración de los inmigrantes solicitantes de asilo ha tomado diferentes rumbos en los países receptores en la UE, precisamente, debido a que es un fenómeno complejo, impredecible, cambiante y del que brotan múltiples situaciones que no pueden ser contenidas ni por la ley, ni por las autoridades gubernamentales. Como se explicó, esas son las características de un fenómeno rizomático. A partir de los hallazgos y datos primarios obtenidos de diversas fuentes, se afirma que: por un lado, la legislación que intenta regular y normativizar la inmigración y su integración en las sociedades de acogida suelen tardar y ser ineficaces en su aplicación, al no existir la suficiente correspondencia entre el dictado legal, la infraestructura administrativa, la infraestructura ética de las sociedades. Por otro lado, las autoridades relacionadas con la integración de los solicitantes de asilo creen que las intervenciones verticales y las medidas punitivas son eficaces para contener el problema, desconociendo su trasfondo multidimensional y las consecuencias que ignorarlo genera. Además, suelen considerar incompatible con el principio de la estandarización de procesos el que se reconozcan las particularidades de los sujetos inmigrantes como un dato que influye en el flujo de los procedimientos en que está inmerso<sup>889</sup>.

Tal y como se vio en el Capítulo VI, la gestión de la integración de los inmigrantes se ha fundamentado en un enfoque de autonomía y victimización; como también, en un enfoque multiculturalista que segmenta y marca diferencias entre los sujetos. En este sentido, se puede concluir que las interacciones y configuraciones institucionales han sido inapropiadas, poco eficaces y han generado una serie de consecuencias negativas que han incentivado, a su vez, más conflictos sociales. Algunas de esas consecuencias negativas, en el ámbito europeo han repercutido, incluso, en el terrorismo como respuesta a la marginalización, el racismo, la precariedad, la insostenibilidad de las instituciones estatales, la segregación y la informalidad.

---

<sup>888</sup> Lawrence, Roderick & Després, Carole, “Futures of transdisciplinarity”, *Futures*, 2004, vol. 4, no 36, págs. 397-405.

<sup>889</sup> *Ibidem*, pág. 401.

Para Daniel Innerarity<sup>890</sup>, la gobernanza debe ser una respuesta a la ineficaz jerarquía que ha intentado “ordenar las sociedades”. Los sistemas complejos no pueden ser resueltos desde una estrategia jerárquica, dado que quienes eligen cómo diseñar e implementar las estrategias, para enfrentar un problema, lo deciden desconociendo las dinámicas de los sistemas complejos. Según este autor, en los procesos del gobierno, no se tiene información compleja sino técnica y funcional, no tiene en cuenta el desarrollo temporal del fenómeno; por lo cual los funcionarios institucionales del asilo ignoran los efectos que este fenómeno genera, desconocen las redes y circularidades del problema y, en consecuencia, se dedican a responder a lo inmediato y a enfatizar en los detalles; desconociendo las conexiones entre los factores y una visión general del fenómeno.

Por lo contrario, la gobernanza en red debe suponer nuevas formas de participación y comunicación entre los actores involucrados para la construcción de instrumentos complejos – ligados todos a la legitimidad – como la confianza, la reputación y la reciprocidad. Este tipo de gestión necesita de altos niveles de coordinación, más que de control, entre los agentes políticos y sociales a partir de procesos de regulación, cooperación y horizontalidad. Para responder al problema complejo de la inmigración solicitante de asilo y su integración en sociedades receptoras se deben crear espacios de deliberación, entendimiento e influencia entre las sociedades autóctonas y los colectivos de inmigrantes.

La integración multidimensional de estos sujetos debe ser realista desde el ámbito social y político. Debe ser gestionada mediante los diferentes actores y organizaciones que confluyen con este fenómeno: sociedad autóctona, inmigrantes y Estado. Incluso, se ve involucrado todo el sector empresarial de una sociedad, dado que la inmigración busca introducirse, a toda costa, en las estructuras productivas de las sociedades a donde llega a establecerse: como trabajador, consumidor y contribuyente. Un modelo de gobernanza de la integración de inmigrantes, por ejemplo, los solicitantes de asilo, debe estar encaminada a articular los espacios de participación y trabajar en los diversos problemas sociales con ayuda de las diversas redes que intervienen en el problema de la inmigración. Por ejemplo, los colectivos y movimientos de inmigrantes, colectivos de la sociedad civil, ONGs, universidades, agentes económicos, partidos políticos, microempresarios, comunidades de vecinos, sindicatos, asociaciones, entre otros.

---

<sup>890</sup> Innerarity, Daniel, *Una teoría de la democracia compleja*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2019.



En suma, la identificación y la solución de los problemas sociales exige la aportación de conocimientos y puntos de vista de todos los sectores de la sociedad, pues no se puede gobernar si no se interactúa con los elementos que conforman la vida social y le aportan complejidad. No se puede gestionar la inmigración y su proceso de integración, si no se escucha, no se interactúa, no participan y no contribuyen los inmigrantes en la formulación e implementación de políticas de integración. Evidentemente, sino se les incluye en diversos espacios, canales y dimensiones, se formularían estrategias muy distantes y contraproducentes a la realidad del fenómeno migratorio. La inclusión de la inmigración en la gobernanza de una sociedad incentivaría sus potencialidades y ampliaría el horizonte de contribución del inmigrante a dicho entorno. Unas condiciones plenas de vida y la adquisición de derechos y obligaciones tributarias, de participación social y política de la inmigración, generaría el empoderamiento de estos grupos poblacionales para contribuir, de manera positiva, en la sociedad receptora. Se puede prever el interés en participar en espacios públicos, no solo porque se ha probado con un sondeo estadístico, sino porque no participar en ellos y no contribuir en diversos ámbitos de la sociedad (jurídico, económico, social y político) puede configurar para la propia inmigración un perjuicio: un daño a sí mismos y a su proceso integración en las sociedades receptoras, que no están dispuestos a hacerse.

Finalmente, teniendo en cuenta la naturaleza compleja de este fenómeno se propone contar con la transversalidad de las dimensiones, como un rasgo de la gestión del proceso de integración, pues permite estar abiertos a todas las etapas o situaciones contingentes que surjan. Es decir que, la transversalidad, como “salida de emergencia” supone una “vía alterna” que otorga flexibilidad a la propuesta y le permite al funcionario saltarse los pasos propuestos ante situaciones particulares que lo obligan a priorizar acciones inmediatas contrarias o distintas a las previstas en la gestión técnico-vertical. Es beneficioso para el modelo de gestión de la integración, relativizar el orden de las dimensiones en la escala que proponemos en el modelo, según la situación individual de cada inmigrante, pues se debe contar con una flexibilidad para atender las metas o situaciones que surjan en las etapas de otras dimensiones.

En síntesis, la transversalidad configura en esta propuesta un tipo de protocolo de emergencia frente al orden jerárquico que, idealmente, se ha planteado para gestionar el proceso de integración. Esta ruptura de la secuencia se justifica en la complejidad de los procesos sociales en que se encuentran sumergidos los inmigrantes y la sociedad

autóctona, y son necesarios para responder con efectividad ante un fenómeno social cambiante e inaprehensible.

De esta manera, nuestra propuesta del Modelo de Integración Multidimensional pretende afrontar la complejidad de los asuntos públicos y sociales, a partir de la transformación de los criterios éticos y jurídicos del proceso de integración que permita el alcance de la mayor efectividad posible en el goce de los derechos humanos de todos los actores involucrados (solicitantes de protección internacional, sociedad autóctona y Estado). Lo que se propone es un cambio en el modelo de gestión de la integración de los inmigrantes en los países receptores, en el que se incluyan los intereses de todos y se responda a las necesidades de cada una de las dimensiones que componen la vida de los sujetos.

### **7.5. Criterios de cumplimiento del Modelo de Integración Multidimensional**

A partir de la explicación del Modelo de Integración Multidimensional, se detallarán las metas y criterios de cumplimiento que formulamos para cada dimensión. Esto con el objetivo de alcanzar la integración efectiva del mayor número de inmigrantes en la sociedad receptora. El trabajo de campo realizado durante la investigación implicó la comprensión de fenómenos sociales en sus escenarios naturales y cotidianos, mediante la combinación de diversas fuentes de información y técnicas cualitativas de investigación. La sistematización, análisis y contraste de datos empíricos obtenidos de nuestro *target* (entrevistado y encuestado); como la revisión y análisis de los planteamientos teóricos de diversos autores; permitió formular las dimensiones de nuestro modelo de integración, ubicarlas en una escala y proponer sus correspondientes metas de cumplimiento.

Para que el Modelo de Integración Multidimensional se posicione como un referente para la gestión pública, primero, se ha ubicado en la primera fila los derechos fundamentales que son determinantes en la realización de los demás derechos de cada una de las dimensiones. Es decir que, denotan la mayor interdependencia e indivisibilidad en materia de derechos humanos de los refugiados e inmigrantes. Segundo, se ha ubicado en cada dimensión los derechos fundamentales que corresponden con cada una de ellas, según su identidad temática y ámbito jurídico. Por ejemplo, en la dimensión económica ubicamos el derecho al trabajo y el derecho a la Seguridad Social, como referentes

normativos y éticos para trazar las metas de cumplimiento de esa dimensión. Tercero, se proponen criterios generales para cada una de las dimensiones; es decir, un objetivo general en cada una de ellas que pueda orientar a la administración pública en la operacionalización del modelo hacia planes o programas concretos. En este punto, se ha tomado como referencia los estudios y propuestas de algunos autores que se han enfocado en operacionalizar y describir cada dimensión, y lo que ésta supone. Cuarto, se ha planteado los deberes morales que debe cumplir el inmigrante solicitante de protección internacional por cada una de las dimensiones; pues el ejercicio de los derechos de un sujeto corresponde con el cumplimiento de deberes.

La relación dialéctica entre derechos y deberes, como se ha explicado en los anteriores capítulos, obedece a que el reconocimiento de derechos concierne a deberes específicos en la medida en que el deber mismo ofrece garantías para el ejercicio de los derechos y viceversa. Solo se pueden cumplir a cabalidad las obligaciones con el Estado, en la medida en que se reconocen los medios, competencias, seguridad jurídica y capacidades – entiéndase derechos – al individuo<sup>891</sup>. Por ello, en quinto lugar, se plantean las metas y criterios de cada dimensión traducidos en derechos que deben ser reconocidos por el Estado receptor para que los inmigrantes solicitantes de asilo cumplan con sus deberes. Cada dimensión posee sus propias metas de cumplimiento, dado que el alcance de las dimensiones depende de las condiciones que le proporcione la dimensión anterior.

Nuestra propuesta no llega a la formulación de metas de cumplimiento de una política pública, solo alcanza la definición de criterios para hacer efectiva la integración del inmigrante en cada dimensión. Según Cohen & Franco<sup>892</sup>, las metas expresan un nivel de desempeño a alcanzar, el cual debe ser dimensionado a partir de indicadores; es decir que, se entienden como un objetivo temporal, espacial y dimensionado cuantitativamente. Para Marianela Armijo<sup>893</sup>, las características de las metas son, precisamente, que puedan ser medibles en su desempeño, que tenga un periodo de cumplimiento, que sean realistas y se puedan cumplir. Las metas muestran el nivel de desempeño que se debe alcanzar a nivel cuantitativo en cada caso de aplicación, permiten monitorear, evaluar la efectividad

---

<sup>891</sup> Un ejemplo abordado en el capítulo anterior se refiere al *deber* de tributar sobre las actividades económico-laborales. Este deber solo puede cumplirse a cabalidad en la medida en que el Estado proporcione los medios para ello; en clave de derechos. En este caso el *deber* de tributación corresponde con el reconocimiento del *derecho* a una autorización de trabajo para el inmigrante que le permita “existir” ante la Agencia Tributaria y la Seguridad Social.

<sup>892</sup> Cohen, Ernesto, & Franco, Rolando, *Evaluación de proyectos sociales*, México, Siglo XXI, 1992, pág. 90.

<sup>893</sup> Armijo, Marianela, “Planificación estratégica”, *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)*, 69, 2011, pág. 15.

de este modelo e identificar los aspectos operativos que contribuyen a los resultados que se esperan. La formulación de cada meta tuvo en cuenta una serie de pasos y situaciones que aseguraran la coherencia del conjunto de criterios que se plantean<sup>894</sup>, sin precisar datos cuantitativos que dependerán de cada caso de aplicación de nuestro modelo.

En resumen, la investigación doctoral ha permitido definir una serie de criterios que sirven como base para la estructuración de metas y procesos de política pública nacional, regional o local en el ámbito de la UE, con especial énfasis en España. Es decir, la investigación doctoral ha conducido hacia la definición de fundamentos que, descritos a la manera de criterios, permitirían a los decisores públicos construir metas cuantificables que reflejen la efectividad de los procesos de integración multidimensional de los solicitantes de asilo; incluso, de la inmigración en general.

---

<sup>894</sup> Aquilino, Natalia; Rubio, Jimena; Ballescá, Mónica & Potenza, Fernando, *¿Todos los caminos conducen a Roma? Análisis comparado de la institucionalización de la evaluación*, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), 2017.

**Tabla XVI. Criterios de cada dimensión del proceso de integración**

	<b>Dimensiones (autores y años de publicación)</b>			
	<b>Jurídica</b>	<b>Económica</b>	<b>Sociocultural</b>	<b>Política</b>
<b>Derechos Humanos transversales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Todos nacemos libres e iguales</li> <li>- Ser libre de discriminación.</li> <li>-Derecho a la educación.</li> <li>-Derecho a un nivel de vida adecuado.</li> <li>-El derecho a la propiedad</li> <li>- Derecho a la libertad de movimiento.</li> <li>-Deberes respecto a la comunidad.</li> <li>- Derecho al matrimonio y a fundar una familia.</li> </ul>			
<b>Derechos Humanos correspondientes a cada dimensión<sup>895</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-El derecho a ser reconocido como persona ante la ley.</li> <li>- El derecho a la igualdad ante la ley.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Derecho al trabajo.</li> <li>-Derecho a la Seguridad Social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Libertad de religión o de conciencia</li> <li>-Derecho a la vida cultural, artística y científica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Libertad de opinión y expresión</li> <li>- Libertad de reunión y asociación.</li> <li>-Un breve curso sobre democracia.</li> </ul>

<sup>895</sup> Legítima la propuesta.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ser libre de detención arbitraria.</li> <li>-Derecho al asilo.</li> </ul>			
<p><b>Criterios y metas de cumplimiento por cada dimensión y sus respectivos autores.</b></p>	<p>-Estatus jurídico regular respecto a la legislación de extranjería del país de llegada.</p> <p>Encarna Herrera Jürgen Habermas Vicente Blanco Carlos Giménez Javier De lucas María Añon</p>	<p>-Inserción a la estructura productiva.</p> <p>-Inserción al mercado laboral.</p> <p>-Cobertura de las necesidades básicas.</p> <p>-Contribución al sistema de Seguridad Social y Tributario.</p> <p>Javier De Lucas, María Añon, Carlota Solé, Cristina Blanco, Encarna Herrera, Vicente Blanco Carlos Giménez</p>	<p>-Aceptación y respeto por las creencias, valores y modos de vida de la sociedad de acogida.</p> <p>-Participación de las actividades sociales de la sociedad receptora.</p> <p>-Sentido de pertenencia a un colectivo y sentimiento de pertenencia en la sociedad de acogida.</p> <p>- Intercambios culturales entre los diferentes grupos en los diversos contextos.</p> <p>-Inserción al sistema educativo de la sociedad receptora.</p> <p>-Aprendizaje del idioma de la sociedad receptora.</p> <p>-Aceptación y adopción de la cultura cívica de la sociedad receptora.</p>	<p>-Voluntad por entrar en la cultura política de la sociedad receptora.</p> <p>-Aceptación del marco político de convivencia definido por los principios Javier constitucionales y los derechos humanos del Estado receptor.</p> <p>-Participación política en las diversas organizaciones políticas de todos los niveles: desde el vecinal hasta el nacional.</p> <p>Jürgen Habermas, Javier De Lucas, María Añon</p>

			<p>-Cumplimiento de los deberes morales en la sociedad receptora.</p> <p>-Mantenimiento de las formas de vida culturales originarias</p> <p>Jürgen Habermas, Javier De lucas  María Añon, Carlota Solé, Cristina Blanco, Encarna Herrera, Vicente Blanco, Carlos Giménez</p>	<p>Carlota Solé, Cristina Blanco</p>
<p><b>Deberes morales que debe cumplir el inmigrante solicitante de protección internacional y en situación de documentación irregular.</b></p>	<p>1- Buscar y mantener un estatus regular según la legislación de extranjería.</p>	<p>2-Cotizar al sistema de Seguridad Social y tributario a partir de actividades económicas formales.</p> <p>3-No desarrollar trabajos informales que supongan una competencia desleal para la sociedad autóctona (trabajo en “negro”).</p>	<p>4-Respetar las diferencias culturales.</p> <p>5-Adaptarse a la cultura cívica y a los valores de la sociedad receptora (sin abandonar los propios).</p> <p>6-Buscar y mantener un sentido de pertenencia a la sociedad de acogida.</p> <p>7-Aprender la lengua autóctona.</p>	<p>8- Participar políticamente en las diversas organizaciones políticas de todos los niveles: desde el vecinal hasta el nacional.</p> <p>9-Aceptar la cultura política, el marco político de convivencia y los principios constitucionales del país receptor.</p>

<p>Derechos que <i>deben ser</i> reconocidos por el Estado receptor para que los inmigrantes cumplan con los <i>deberes</i> anteriores.</p>	<p>1-Crear y ampliar en la Ley de extranjería figuras de residencia transitoria y de tolerancia para la regulación de documentos a los solicitantes de asilo y a la inmigración que actualmente no tiene documentación regular. (Ejemplo: figura jurídica <i>Duldung</i> en Alemania)</p>	<p>2-Asignar el número de Seguridad Social a todos los inmigrantes sin documentación regular y en proceso de solicitud de protección internacional, independientemente de tener una autorización de trabajo, la cual no puede ser un condicionante para el derecho fundamental al trabajo.</p> <p>3-Ser parte de un proceso de cualificación laboral y canalización ordenada de los flujos migratorios con base en la demanda laboral del país.</p>	<p>4-Recibir formación gratuita en la lengua del país receptor y formación en competencias ciudadanas o cívicas, no exclusivamente como requisito para acceder a la nacionalidad, sino para residir en el país de acogida desde el momento de la llegada.</p> <p>5- Ser parte de espacios <i>interculturales</i> de intercambio de saberes, tradiciones, lenguas y otros valores de las culturas en los municipios en los que residen los inmigrantes.</p>	<p>6- Derechos de participación política plena al extranjero comunitario y de terceros países sin distinciones, incluido el derecho al voto activo y pasivo de forma gradual (Local-Regional - Nacional) con base en periodos de residencia estable del inmigrante. Sin requisito de permanencia para el caso del primer nivel (Local), ni disociaciones entre el derecho al voto pasivo y activo.</p>
---	---	---	--	--

**Fuente:** Elaboración propia



En la anterior tabla se plantean las metas y criterios de cumplimiento que debe contener cada dimensión de la escala del proceso de integración multidimensional. El establecimiento de estas metas implica una serie de procesos para su alcance; así como la evaluación y seguimiento de dicho proceso de integración. Podríamos decir que las metas en cada dimensión de nuestro *Modelo de Integración Multidimensional* son una expresión concreta y medible de los logros que la gestión pública debería proponerse alcanzar.

Cabe aclarar que el objetivo de la tesis no llega hasta detallar los procesos de implementación de las políticas públicas de integración, sino que tiene como alcance la definición de metas que encontramos en la tabla anterior. Estas metas y criterios deben servir como un marco general para que las administraciones públicas, en diferentes niveles de gobernanza, diseñen los procesos (políticas, planes, programas, estrategias y proyectos) a través de los cuales debería alcanzarse una integración multidimensional de la población inmigrante solicitante de asilo.



## CONCLUSIONES

Esta tesis doctoral indagó en las reacciones ético-jurídicas hacia la inmigración solicitante de asilo que han fundamentado las políticas de integración de los tres países europeos con mayor recepción de refugiados entre 2015 y 2022: España, Francia y Alemania. Es decir, ha caracterizado el tipo de respuesta que estos Estados han tenido frente a la llegada masiva de solicitantes de protección internacional y los fundamentos morales de esa respuesta. Ese camino permitió aclarar las rutas que debería recorrer la administración pública, en especial la española, para gestionar con efectividad la integración de esta población en todas las dimensiones de relacionamiento que sostienen con la sociedad de acogida y las adecuaciones morales que deberían asumir los países europeos receptores, en general, para que las consecuencias de acoger e integrar minimicen sus rasgos negativos. Esta investigación concluye, principalmente, que los criterios éticos y jurídicos que se han aplicado en la acogida e integración de refugiados en los tres países estudiados han sido los siguientes:

Por parte de Alemania, el criterio aplicado se ha basado en la tradición kantiana del ejercicio de una ética deontológica basada en el *deber ser*. La afluencia masiva de solicitudes ha sido respondida con una adecuación de la capacidad institucional y la ampliación de las competencias de los funcionarios responsables de la acogida e integración de refugiados bajo criterios de emergencia. El criterio ético-jurídico basado en el *deber* de brindar protección trasciende, en este caso, hacia una relación de vigilancia estrecha al solicitante de asilo, cual ser heterónomo, que puede resumirse en el principio *protego ergo cogo* (protejo, entonces obligo). Este criterio tiene tanto virtudes, como defectos. Por un lado, ofrece un control general del proceso de integración, y por otro lado, genera barreras en cuanto a un control excesivo sobre la libertad de movimiento y la exigencia del aprendizaje del idioma alemán para insertarse laboralmente. Estas últimas dificultades se reflejan en una baja contribución del fenómeno al establecimiento de relaciones interculturales.

En segundo lugar, encontramos el caso francés. El principio ético-jurídico que ha sustentado la respuesta estatal francesa a la llegada de refugiados ha consistido en la aplicación de un nacionalismo liberal. En Francia, los fundamentos morales de la respuesta a los refugiados se engloban en el asimilacionismo de los valores republicanos y la restricción jurídico-burocrática del inmigrante que solicita refugio para integrarse. En este caso, la respuesta ha consistido en cerrar, esencialmente por vía del procedimiento

administrativo, el cuello de botella que puede conducir al solicitante de asilo hacia la integración plena en la sociedad francesa. En consecuencia, Francia cede el paso hacia un relacionamiento multicultural basado en el llamado “ecologismo cultural”, lo que incentiva efectos negativos el proceso de integración como la segregación y la “guetificación”. Entre estos dos extremos ubicamos el tercer y último caso analizado: España.

La respuesta española a la llegada masiva de solicitantes de protección internacional – provenientes en su mayoría de países de América Latina – se ha fundamentado en un criterio de *autonomía* del inmigrante como presupuesto básico del proceso de integración. Este criterio, se manifiesta tanto en la ley de asilo, como en los procedimientos que la operan; dejando libertad a las dinámicas de relacionamiento entre los inmigrantes y la sociedad autóctona y haciendo realmente difícil controlar, planificar o predecir las consecuencias del proceso de integración. Este criterio no es el resultado de una acción coordinada o una política de gobierno y, menos, una decisión de Estado, sino que es consecuencia del colapso de las instituciones de acogida que, fundamentalmente desde 2019, impiden una respuesta rápida y efectiva ante llegada masiva de solicitantes de protección internacional, sin la ampliación de la estructura administrativa de acogida y las reformas legislativas pertinentes. Los efectos de este enfoque de autonomía han redundado en procesos de diálogo intercultural que, sin embargo, no se controlan lo suficiente para que generen mayores beneficios para los dos actores principales: la inmigración que solicita protección internacional y la sociedad autóctona. Se pudo identificar un conjunto de potencialidades que podrían aprovecharse en diferentes ámbitos y aportar a retos centrales de la sociedad española presente y futura, como lo es la ampliación de la base de contribuyentes al sistema de Seguridad Social; la tributación de recursos que hoy se enmarcan en la economía sumergida y afectan la economía española a través de la fuga de divisas, así como el repoblamiento de la llamada “España Vacía” y el reto demográfico.

Para llegar a la anterior conclusión general, se analizaron los sistemas de asilo y acogida de Alemania, Francia y España. Los dos primeros se han posicionado como los Estados con mayor recepción de solicitantes a partir de la denominada crisis; España por su parte, desde 2019, se ubicó en el tercer puesto con mayor número de solicitantes de protección internacional provenientes de América Latina. Esto claramente, ha generado fuertes tensiones administrativas e institucionales en cada Estado; como también profundas diferencias en relación con las respuestas de los sistemas de cada país. Aunque

en este último punto se han instaurado estándares mínimos a los Estados miembros de la UE, en el desarrollo del trabajo se analizan diferencias marcadas en relación con los procedimientos, acceso y resolución del asilo y la acogida.

Lo anterior se traduce en la opacidad en los procedimientos administrativos para el registro de las solicitudes de asilo; una tendencia a la criminalización de la inmigración irregular; el aumento de controles fronterizos; la restricción de la libertad de movimiento; marcadas diferencias entre las regiones de cada país en relación con la tramitación de la solicitud de asilo y el acceso al sistema de acogida; dificultades en el acceso a condiciones materiales básicas; la aplicación de procedimientos acelerados de rechazo de las solicitudes, devoluciones y expulsiones y, en general, una institucionalización de la discriminación. Lo anterior, claramente, ha generado que muchos inmigrantes solicitantes de protección internacional enfrenten situaciones de precariedad, abandono e irregularidad administrativa en los tres países, principalmente en Francia.

Aunque los sistemas analizados son los mayores receptores de solicitantes de protección internacional en la UE, se puede decir que dichas medidas se fundamentan en reformas a sus leyes de asilo, residencia y acogida tendientes al recorte de garantías y mayor refuerzo del control de sus fronteras. En el caso alemán se evidencia un sistema de acogida más amplio, eficaz y garantista; sin embargo, no se aleja del enfoque francés, el cual podría caracterizarse como restrictivo, pues se basa en el control y criminalización de la inmigración a través de la generación de obstáculos burocráticos en el acceso al derecho de protección internacional. En relación con el sistema español, este refleja una disfuncionalidad y problemas estructurales en su sistema de asilo y acogida, pues no ha podido realizar una adaptación rápida que le permita hacer frente a una realidad migratoria desbordante. Una capacidad de respuesta superada por la realidad, la cual se ha traducido en deficiencias como la poca cobertura de las necesidades de los solicitantes, una población que, solo en 2022, supera en 109.000 personas el número de plazas de acogida disponibles: 9.915.

El problema de la integración de los solicitantes de asilo y la adecuación jurídico-administrativa para atenderles tiene dimensiones europeas, no se limita a los tres casos estudiados. Por ello se realizó un estudio sobre la evolución histórica del derecho de asilo y la contribución que la UE viene realizando sobre esta materia.

Sobre esta reconstrucción histórica del derecho de asilo como institución jurídica podemos concluir que, conforme a la singularización de la protección de los Derechos Humanos, se ha creado un marco normativo internacional específico de protección de los

derechos de los solicitantes de protección internacional que se caracteriza, en esencia, por promover declaraciones y resoluciones sin fuerza vinculante. Al ámbito de estos instrumentos se le conoce como “*softlaw*”, y son especialmente utilizados en materias que afectan de forma destacada a la soberanía de los Estados. En el periodo de estudio, la UE está dando un paso más, ya que considera que en realidad ese carácter “*softlaw*” es un elemento estructural de todo el Derecho Internacional. Incluso los tratados y convenios que nacen con una vocación vinculante y establecen mecanismos para garantizar su obligatoriedad, permanecen a expensas, en última instancia, de que los Estados-nación decidan ratificarlos o no.

En relación con los procedimientos de asilo y los sistemas de acogida de los Estados miembros de la UE, se concluye que, a pesar de los esfuerzos por armonizar las legislaciones nacionales y la normativa europea; la voluntad de instaurar organismos competentes para vigilar los procedimientos – como la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) – y el aumento de la cooperación comunitaria: siguen existiendo profundas diferencias en los sistemas de asilo entre los Estados de la UE. Específicamente, en el porcentaje de reconocimiento de la protección internacional, las condiciones de los sistemas de acogida y en conjunto y cantidad de etapas del procedimiento.

Podemos concluir que el vigente marco normativo internacional contiene disposiciones que, con el transcurso del tiempo, han perdido eficacia, a la vez que, por su relativa antigüedad, no contemplan cuestiones que en la actualidad son esenciales e insoslayables en el ámbito de la protección internacional. Algunas de las modificaciones demuestran sesgos, prejuicios y estigmatizaciones frente a los solicitantes de protección internacional. Los procedimientos acelerados, por ejemplo, se basan en la idea de que la mayoría de las personas solicitantes de asilo abusan del sistema. Este debería sustentarse en procedimientos justos y eficientes que permitan identificar a las personas necesitadas de protección, no presumir que, por regla general, se trata de inmigrantes económicos, estacionales o delincuentes que alegan, falsamente, una persecución que pone en riesgo sus vidas. La ausencia de documentos o la presentación tardía de solicitudes no debe considerarse automáticamente como una falta de credibilidad, en especial cuando se trata de personas que deciden intempestivamente huir de su país de origen. La presunción de inocencia, el *in dubio pro reo* así como el *principio pro homine* deberían orientar, como criterios de justicia, la interpretación de las solicitudes de asilo y así debería exigirlo la normativa europea a través de reglamentos, no solo directivas sin fuerza vinculante. Por

ejemplo, quienes huyen de una situación de “violencia indiscriminada” no deberían tener que demostrar que tal violencia se dirige específicamente contra ellas, menos cuando la persecución atiende a razones de género u orientación sexual. La situación en algunos países, como Siria, Yemen, Palestina, Colombia, Irán e Irak es tan grave que el reconocimiento del conflicto armado debería constituir un argumento suficiente para que se garantice, al menos, la protección subsidiaria, del mismo modo en que se ha optado brindar la residencia por razones humanitarias a los ciudadanos de países en los que no se reconoce internacionalmente la existencia de un conflicto armado interno o externo.

Como hemos explicado en los primeros capítulos, las dos instituciones jurídicas, asilo y refugio, abarcadas por la protección internacional, son diferentes y tienen una regulación internacional distinta. No obstante, ambos se derivan del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El artículo 14.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 establece que: “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”. Esta disposición ha sido el centro de muchos debates dada su ambigua redacción, pues no alude al derecho a obtener asilo, sino “a buscarlo”, es decir que se basa en el compromiso de los Estados que brindaban esta forma de protección como un elemento dependiente de su soberanía.

En consecuencia, el derecho de asilo ha estado latente en las últimas décadas y es considerado por un sector de la doctrina como una amenaza a la decisión soberana de admitir o no al extranjero en los territorios nacionales. El primer momento en que se debatió sobre este derecho fue durante la redacción del Pacto de Derechos Humanos en 1950. Un año antes, este derecho estuvo en la lista provisional de codificación por parte de la Comisión de Derecho Internacional en su primer periodo de sus sesiones. En ese momento se planteó la posibilidad de ser incluido en la Declaración de Derechos y Deberes de los Estados. No obstante, fue rechazado por ser un tema tan complejo, como para ser resuelto en una única disposición. Para el año 1956, la Comisión de Derechos Humanos decidió incluir la cuestión del derecho de asilo en el programa de su siguiente período de sesiones, pero no fue hasta 1957 que Francia propuso que se elaborara una declaración sobre el tema. Este país propuso que la responsabilidad de conceder asilo debería corresponder “a la comunidad internacional representada por las Naciones Unidas”, y que ese derecho debía extenderse a “cualquier persona cuya vida, integridad física o libertad esté en peligro, en violación de los principios de la Declaración

Universal”<sup>896</sup>. Aunque hubo interés por incluir este derecho en el programa de la Comisión de Derecho Internacional, lo cierto es que diversos representantes de los Estados parte se opusieron a esta propuesta alegando que la institución del asilo constituía un atentado a la soberanía de los Estados en su propio territorio. Cada país posee intereses, convicciones jurídicas, regímenes políticos, tradiciones institucionales diferentes y muchos terminan por vincular la obligación internacional de proteger con una intervención en sus asuntos internos.

El derecho de asilo se fundamenta en lo establecido en la Resolución 2312 (XXII) de la Asamblea General de Naciones Unidas, mediante la Declaración sobre el Asilo Territorial de 1967. Esta Declaración surge de numerosas sesiones previas de codificación que emprendió la Comisión de Derecho Internacional<sup>897</sup>. A pesar de ser un tema de bastante interés en el ámbito internacional y nacional de los Estados, no se ha elaborado una Convención al respecto del derecho de asilo. Aunque la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo Adicional de 1967 regulan el Estatuto de Refugiado, lo cierto es que el derecho de asilo no es recogido en ninguno de estos instrumentos normativos internacionales. Por lo tanto, resulta paradójico que este derecho no haga parte de sus disposiciones a pesar de lo establecido en el Art. 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y que, por el contrario, el preámbulo de la misma Convención de Ginebra de 1951 afirme que la concesión del derecho de asilo es una tarea *excesivamente onerosa* para algunos países. Con esto concluimos que, más allá de ser un derecho universal de obligatorio cumplimiento, el derecho de asilo es una decisión basada en la *voluntad política* de los Estados, un corpus que escapa a la tendencia universalista de los derechos humanos.

Ampliando lo anterior, debemos resaltar que la Convención de Ginebra no provee el derecho de asilo como inherente a la persona humana, sino que es un derecho que se hace efectivo conforme a la *competencia soberana* de cada Estado<sup>898</sup>, es decir, desde su propia concepción jurídica. Por ello el derecho de asilo se ha instalado en medio de la

---

<sup>896</sup> Muñoz, Antonio, “La regulación internacional del asilo territorial y la necesidad de reformas para garantizar la seguridad humana”, *Revista de estudios fronterizos del estrecho de Gibraltar*, n° 1, Cádiz, 2014, págs. 7-9.

<sup>897</sup> El tema de asilo fue tratado por la Comisión de Derecho Internacional desde la etapa inicial de sesiones en 1949, en la cuales se preparó una lista provisional de temas para la codificación de los principios y normas d Derecho Internacional del derecho de asilo.

<sup>898</sup> Por ello, la Convención de Ginebra no contempla derivar “un deber general de Derecho Internacional Público que obligue a los Estados a garantizar el asilo a todo extranjero que lo solicite, sino únicamente de la codificación del más modesto principio del *non refoulement*”. López, Martín y Pérez De Nanclares, Juan, (coords.), *Derecho Comunitario Material*, Madrid, Ed. McGrawHill, 2000, pág. 57.



tensión entre soberanía y universalidad en el que media la concepción moral dominante de la sociedad de acogida, su tradición jurídica y, por supuesto, el coste electoral y político que representa en la agenda pública para los actores de gobierno. En el caso de la UE, esta brecha (soberanía/universalidad) hace que, la aceptación de responsabilidades y obligaciones de los Estados sea un proceso de negociación *perenne* con las instituciones internacionales, regionales y nacionales, que marca un ritmo lento de avance en materia jurídica.

Por ejemplo, el Art. 33 del Convenio de 1951, ha dejado explícito el principio de *non-refoulement*; el cual constituye una obligación del Derecho Internacional General, que imposibilita a un Estado a enviar a un solicitante de asilo a un país en el que pudiera sufrir una inminente violación de sus derechos humanos fundamentales. La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó, mediante la Resolución 2312 (XXII) de 14 de diciembre de 1967, la Declaración sobre Asilo Territorial en la que también se contemplaba la obligación de *non-refoulement*. La Conferencia de Naciones Unidas que trató de convertir dicha Declaración en un tratado internacional sobre el asilo territorial en 1977 no tuvo éxito. Por lo anterior, no hay un texto internacional que regule el asilo territorial. Por ello, las devoluciones o retornos hacen parte, abierta e irremediamente, del núcleo duro de la, soberana, gestión del asilo en todos los países del norte global.

En consecuencia y de acuerdo con Antonio Muñoz,<sup>899</sup> podemos concluir que, a pesar de las disposiciones sobre estos ámbitos que se reunieron en el artículo 14.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, lo que ha permitido que los refugiados individuales obtengan el derecho de asilo no es el *ius cogens* internacional; sino la interpretación, predominante, de que la concesión de asilo es una decisión unilateral del Estado protector y una competencia de su soberanía. De esta interpretación, se desprende que el derecho de asilo sea, comúnmente, tergiversado con la expresión: “derecho a buscar asilo”. Esta adición aliena un derecho que se presumía inherente al ser humano, para fortalecer el enfoque Estado-céntrico de la decisión de proteger. El origen de la expresión “derecho a buscar asilo” se debe a una enmienda realizada por parte del Reino Unido, que fue aprobada en su Parlamento para resaltar que todo individuo carece del derecho a que se le conceda asilo<sup>900</sup>. Aunque esa formulación sea jurídicamente errónea,

---

<sup>899</sup> Muñoz, Antonio, “La regulación internacional del asilo territorial y la necesidad de reformas para garantizar la seguridad humana”, *Revista de estudios fronterizos del estrecho de Gibraltar*, nº 1, Cádiz, 2014, págs. 1-26.

<sup>900</sup> Barbisan, Benedetta, “Amicus Curiae: una institución, mil usos, ninguna definición”, *Revista Diálogos Jurídicos*, Vol. 7, Oviedo, 2022, págs. 101-131.

es la regla que comúnmente se aplica en el día a día de los Estados y su decisión de proteger o no.

Aunque en el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos presenta la ambiciosa pretensión de un derecho inherente a la dignidad humana, arrollador frente al débil derecho a “buscar asilo”, es indiscutible que no ha recibido mucho apoyo por parte de los Estados más desarrollados económicamente. Las ambigüedades en la interpretación de este precepto de la Declaración Universal, por ejemplo, deben ser resueltas en el derecho nacional de cada Estado o en el derecho regional internacional de cada comunidad económica-política.

En conclusión, podemos indicar que todo el desarrollo normativo del derecho a la protección internacional se asienta en la tensión entre un derecho humano universal y la perspectiva estado céntrica de la soberanía. El cierre de la brecha entre dos perspectivas de la protección internacional marca la agenda jurídica de los defensores de derechos humanos y de sistemas regionales como la UE. En este sentido, es destacable la propuesta de apoyar la judicialización de los derechos humanos a través, por ejemplo, de un tribunal internacional. Sobre esto, el profesor Carlos Fernández Liesa afirma que es importante que la UE apoye y lidere la creación de un Tribunal Internacional de Derechos Humanos, en correspondencia “con el espíritu de incorporación de otras perspectivas culturales”<sup>901</sup> que le caracteriza. Consideramos que un andamiaje internacional con competencias judiciales – aunque limitadas porque sería, muy probablemente, una jurisdicción consensual – resolvería al menos en parte, las tensiones entre los poderes soberanos y el deber de proteger al perseguido internacional que hemos analizado. Un Tribunal de ese tipo sería muy pertinente, dado que los “órganos y mecanismos de Naciones Unidas no tienen tal naturaleza”<sup>902</sup> y esa limitación justifica – como consecuencia adversa en el ámbito del asilo – el que se imponga la decisión soberana al compromiso internacional con los derechos humanos de los extranjeros.

La historia que hemos reconstruido nos permite prever que la dicotomía entre el derecho universal de asilo y la perspectiva que reduce este derecho a una concesión unilateral del Estado protector tendrá que resolverse o gestionarse en los próximos años: a fuerza de nuevas crisis migratorias, en las que, lamentablemente, quienes se encuentran

---

<sup>901</sup> Fernández Liesa, Carlos, "Reconquistar los derechos humanos por la Unión Europea", *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 22 (45), 2020, pág. 42.

<sup>902</sup> *Ibidem*, pág. 42.

en medio son las personas más vulnerables: los solicitantes de asilo, los apátridas y los refugiados de facto. Esta reconstrucción histórico-jurídica, desarrollada en el Capítulo III nos remite, nuevamente a la cuestión de la voluntad y ésta última a los fundamentos morales de la elección entre proteger o expulsar. No obstante, como lo afirma la profesora Morán Blanco, la ampliación y la inmigración han sido las dos fuentes de la heterogeneidad en el espacio europeo<sup>903</sup>. El incremento de la diversidad étnica, lingüística, religiosa y cultural en la UE, por vía de la inmigración y la ampliación ha impulsado, como un motor socio jurídico, la evolución de la normativa comunitaria para la protección de las minorías y contra la discriminación en el ámbito europeo.<sup>904</sup>

En resumen, la investigación tomó la caracterización de las anteriores tres respuestas (Alemania, Francia y España) para indagar en una reacción óptima, aplicable en el contexto español, que pudiera conducir a una integración de esta población lo más efectiva posible para ellos y la sociedad autóctona. En tal sentido se planteó, consecuentemente y como primer paso hacia una salida normativa la reconstrucción histórico-jurídica del derecho de asilo. En ese punto, como hemos concluido antes, retorna la cuestión de la voluntad de proteger e integrar. Esto nos condujo, a su vez a una nueva cuestión ¿Qué significa integrar y en qué consistiría una integración óptima?

A partir de la Crisis de los refugiados de 2015, la cuestión de la integración ha cobrado especial relevancia en las agendas gubernamentales de la Unión Europea. La creciente ola migratoria imprime sentido de urgencia a la necesidad de formalizar modelos de gestión de la integración estandarizables desde el punto de vista de la gobernanza; efectivos en cuanto al cumplimiento de los derechos humanos y adecuada respecto a la conservación de los principios constitucionales de los Estados. Este desafío hace pertinente la indagación en torno a los fundamentos de las políticas migratorias, de forma concreta adquiere especial interés la definición de criterios normativos que aclaren, o se aproximen a precisar, qué significa integrar al extranjero en una sociedad democrática y respetuosa de los derechos humanos.

Las tradiciones académicas que se tejen alrededor del concepto de integración han definido tres modelos clásicos en los fundamentos de las políticas migratorias; que perviven en la actualidad generando convergencias y desencuentros. Las diferencias entre el asimilacionismo, el multiculturalismo y el interculturalismo siguen en la base que dota

---

<sup>903</sup> Morán, Sagrario, "Diversidad étnica, lingüística y religiosa en la Unión Europea y protección de los derechos de las minorías", *Revista de derecho migratorio y extranjería* 25, 2010, págs. 11-34.

<sup>904</sup> *Ibidem*.

de identidad a cada una de las políticas de gestión de la inmigración que se pueden identificar hoy en la praxis de los Estados.

No obstante, puede encontrarse una reciente evolución en dos sentidos sobre los modelos clásicos de la integración; por un lado, el modelo de la asimilación tiende a resignificarse como una etapa necesaria dentro de políticas que, en general, se comprenden como multiculturalistas o interculturales. Un ejemplo de ello es la recuperación reciente dentro del paradigma multicultural e intercultural de conceptos que antes se consideraban, erróneamente, propios del modelo asimilacionista; como lo es la noción de aculturación. A partir de la defensa realizada por Jürgen Habermas al concepto de *aculturación política* puede percibirse cierta “desactivación” del juicio moral o de la calificación a los procesos aculturativos como reflejos de posturas “políticamente incorrectas” desde el paradigma liberal de gobierno. El otro sentido de la evolución en la clasificación de estos tres modelos es el creciente predominio del *modelo intercultural* en las políticas públicas. Esta preponderancia se debe, principalmente, a la generalizada constitucionalización de los derechos humanos y a una creciente legitimidad en nociones como cosmopolitismo y ciudadanía global, términos que se ajustan al objetivo de impulsar las identidades colectivas más allá de la adscripción a un Estado o lugar de nacimiento.

En cuanto al desarrollo más actual sobre el concepto de integración se puede concluir los principales referentes teóricos que han delimitado “terrenos comunes” sobre los ámbitos que debe incluir toda política migratoria en un Estado de derecho respetuoso con los derechos humanos. Esas convergencias definen cuatro dimensiones básicas en la integración de inmigrantes:

- 1- Dimensión jurídica
- 2- Dimensión económica
- 3- Dimensión sociocultural
- 4- Dimensión política

La propensión a un orden secuencial e interdependiente en las dimensiones de la integración complejiza la ejecución de las políticas migratorias y, según nuestra investigación, las dota de efectividad. Esta concepción multidimensional de la integración amplia el espectro de responsabilidades en la gestión y ejecución de las políticas migratorias, propendiendo por la participación de todos los actores, desde la estructura institucional del Estado receptor y las organizaciones sociales dedicadas a la inmigración,

hasta la sociedad emisora y los mismos inmigrantes. El desarrollo adecuado y eficaz de cada dimensión implica un trato igualitario, sin preeminencias de ninguna sobre la otra, más allá del orden secuencial ideal que se ha sugerido en la última sección.

Las dimensiones que componen la integración poseen relaciones recíprocas, no se deben entender como procesos separados, sino como un conjunto que conduce a un mismo resultado: la integración de los inmigrantes. Por ejemplo, el alcance de las metas de la dimensión sociocultural no solo supone el derecho pleno al reconocimiento de la diferencia y aceptación de la diversidad entre las comunidades de inmigrantes y la sociedad receptora, sino que requiere de la creación de condiciones favorables en otros ámbitos, como lo es brindar mecanismos jurídicos para reconocer un estatus regular al inmigrante, del cual se desprende el derecho a acceder y ser parte del mercado laboral, por un lado, y a participar a través de la consulta, por ejemplo, en organizaciones de la sociedad civil e instituciones de administración pública en la localidad de residencia. En este sentido, las medidas adoptadas para alcanzar las metas de integración en cada dimensión son interdependientes, es decir, que cada una es una condición para la otra.

En suma, la investigación concluye que un concepto de integración multidimensional que reúna las convergencias de los principales referentes teóricos contemporáneos se definiría como el proceso complejo de inclusión interdependiente e integral de la dimensiones *jurídica*, *económica*, *sociocultural* y *política* del inmigrante en interacción con la sociedad autóctona; del cual son responsables el Estado receptor, el Estado emisor y el propio sujeto a integrar.

Podemos concluir que, desde un enfoque multidimensional, los Estados deben cuidarse de proteger o garantizar una determinada dimensión en sus políticas integracionistas en detrimento de otras, y dar relevancia a todas las dimensiones y sus relaciones de interdependencia o condicionantes. Conforme a lo anterior, y coincidiendo con lo que plantea Javier De Lucas<sup>905</sup> y Jürgen Habermas, se concluye que en un proceso de integración ideal los inmigrantes pueden conservar sus prácticas y costumbres culturales originarias y ejercer su derecho individual a mantenerlas, sin dejar de lado su obligación de asumir los derechos y obligaciones colectivas que rigen la convivencia en la sociedad receptora. La cultura en el proceso de integración es un bien primario que permite objetivar la identidad como un requisito previo para el ejercicio de los demás derechos esenciales. Es decir, que el respeto de las leyes y normas de convivencia en los

---

<sup>905</sup> De Lucas, Javier, “*La integración de los inmigrantes: la integración política, condición del modelo de integración*”, en *La integración de los inmigrantes*, Madrid, CEC, 2006.

ámbitos económico, social, cultural y político de la sociedad receptora por parte de la población de inmigrantes puede ser compatible con el ejercicio de sus derechos privados como las prácticas religiosas y culturales originarias, siempre que estos no vulneren los límites y derechos de la sociedad receptora.

Una vez definidas las dimensiones de la integración, las deudas de regulaciones internacionales vinculantes que hay en la historia del derecho de asilo y establecida la comparación de las reacciones ante la afluencia masiva de refugiados en Alemania, Francia y España, pasamos a investigar cuál sería la concepción moral idónea para dar respuesta a la crisis migratoria. Esa pregunta por los fundamentos éticos de una respuesta adecuada a las exigencias de la realidad, pues es el paso intermedio hacia la definición de los rasgos principales de una política pública de integración de solicitantes de protección internacional que alcance la mayor efectividad posible en el goce de los derechos humanos de todos los actores involucrados.

Podemos concluir que, en términos generales, la llegada de miles de refugiados a las sociedades europeas ha encontrado una posición moral dominante basada en un discurso multiculturalista y de segmentación de los refugiados, equiparándolos con la noción de víctimas o población en extremo vulnerable, ajena a la sociedad de acogida y receptora pasiva de medidas afirmativas de protección. De esta posición moral dominante surgen dos principales consecuencias sociales negativas identificadas en la investigación: por un lado, interpretaciones victimizantes o especulaciones xenófobas y de criminalización de los refugiados y, por otro lado, situaciones de frustración, recelo y odio, por parte de los refugiados, que se transforman en violencia en las sociedades receptoras. A partir de este análisis, se examina la plausibilidad de cinco reacciones morales recurrentes en las sociedades de acogida. Al final, lo que concluimos es que la reacción que mejor responde a las consecuencias sociales negativas que genera esta crisis migratoria es la reacción *pragmática*. La respuesta pragmática propone una nueva moral en la que el Estado receptor garantice los derechos fundamentales a los refugiados para que estos adquieran obligaciones morales en la sociedad receptora, teniendo en cuenta que los deberes del refugiado deben contar con ciertas garantías estatales para su cumplimiento. Es decir, implica un giro o transformación de la moral dominante que se orienta a reconocer derechos para priorizar en los deberes del refugiado y así establecer, en una relación dialéctica, una correspondencia entre deberes y derechos como motores del proceso de integración.

El resultado de la propuesta es un aporte a los fundamentos morales sistemas de acogida e integración de los Estados receptores de refugiados de la UE, una nueva posición moral en la que el Estado receptor garantice los derechos fundamentales a los refugiados de forma correlacionada con la adquisición de obligaciones morales de estos en la sociedad receptora. Concluimos que no debe temerse como “políticamente incorrecta” una posición moral que se base en asignar obligaciones al inmigrante. En tal sentido, una aplicación del criterio, *protego, ergo cogo* empleado en Alemania, pero en un contexto de diálogo intercultural ganado por la tradición y lengua común como el de la España receptora de inmigración latinoamericana, tendría efectos muy positivos. Esto implica, sin embargo, la reforma de la moral dominante que ubica al inmigrante refugiado en una posición de víctima o de amenaza.

Una asignación de deberes al refugiado debe contar con ciertas garantías estatales para su cumplimiento. En este sentido, se propone una clasificación y contraste de criterios de cada una de las dimensiones del proceso de integración (jurídica, económica, sociocultural y política) con obligaciones morales básicas que debe cumplir el inmigrante solicitante de protección internacional o en situación de documentación irregular, y los derechos y garantías que deben ser reconocidos por el Estado receptor para que los inmigrantes cumplan con estos deberes; es decir, una correlación pragmática entre deberes y derechos.

En síntesis, la importancia de lo que queremos comprobar radica en que la acogida e integración de los refugiados no solo exige a los Estados europeos el cumplimiento de sus derechos fundamentales, sino la asignación de unos deberes morales basados en su contribución a los sistemas (en su mayoría de bienestar) de dicho Estado. Lo anterior, resta argumentos xenófobos a los partidos de extrema derecha y la ciudadanía. El cumplimiento de unos deberes básicos para la integración, por parte de los refugiados, hace que éstos se posicionen de forma equilibrada en la nueva moral dominante de la sociedad receptora. Lo anterior, exige acabar con la actual actitud de superioridad moral sobre la que se instalan tanto la extrema derecha y los planteamientos más progresistas: unos por xenófobos y otros por paternalistas.

Una vez recorrido el proceso de investigación hasta este punto pasamos a plantear la propuesta de un Modelo de Integración Multidimensional como confirmación de la hipótesis del trabajo. Hemos demostrado que una política pública de integración de solicitantes de protección internacional debe buscar el goce de los derechos humanos de todos los actores involucrados y en tal sentido, la reacción más viable sería aquella que

se basa en una concepción moral pragmática que asigne deberes y derechos a los inmigrantes en cuatro dimensiones interdependientes, transversales e indivisibles: integración jurídica, económica, social y política. Esto se traduce, en conclusión, en la exigencia de nueve deberes del solicitante de protección internacional con la sociedad de acogida, su Estado y su orden constitucional:

1 - Buscar y mantener un estatus regular según la legislación de extranjería y de asilo.

2 - Cotizar al sistema de Seguridad Social y tributario a partir de actividades económicas formales.

3 - No desarrollar trabajos informales que supongan una competencia desleal para la sociedad autóctona.

4 - Respetar las diferencias culturales.

5 - Adaptarse a la cultura cívica y a los valores de la sociedad receptora (sin abandonar los propios).

6 - Buscar y mantener un sentido de pertenencia a la sociedad de acogida.

7 - Aprender la lengua autóctona (español en nuestro caso).

8 - Participar políticamente en las diversas organizaciones políticas de todos los niveles, desde el vecinal hasta el nacional.

9 - Aceptar la cultura política, el marco político de convivencia y los principios constitucionales del país receptor.

Un estado que se encuentre en capacidad de exigir el cumplimiento de las anteriores obligaciones deberá estar en disposición – contar con la voluntad como imperativo moral – de ofrecer los medios suficientes para que tales compromisos sean cumplidos por parte del inmigrante solicitante de asilo. Por los tanto, y en correspondencia con estas obligaciones, un proceso de integración óptimo deberá asumir seis compromisos básicos con la población solicitante de asilo; en clave de reconocimiento de derechos:

1- Diseñar, en la Ley de Extranjería (no la de asilo), figuras de residencia transitoria y de tolerancia para la regulación de estancia o residencia de los solicitantes de asilo y a la inmigración que actualmente no tiene documentación regular. (Ejemplo: figura jurídica *duldung* en Alemania)

2 - Asignar el número de Seguridad Social a todos los inmigrantes sin documentación regular y en proceso de solicitud de protección internacional, independientemente de tener una autorización de trabajo, la cual no puede ser un condicionante para el disfrute del derecho fundamental al trabajo.



3 - Ser parte de un proceso de cualificación laboral y canalización ordenada de los flujos migratorios con base en la demanda laboral del país de acogida.

4 - Recibir formación gratuita en la lengua del país receptor y formación en competencias ciudadanas o cívicas, no exclusivamente como requisito para acceder a la nacionalidad, sino para residir en el país de acogida desde el momento de la llegada.

5- Ser parte de espacios interculturales de intercambio de saberes, tradiciones, lenguas y otros valores de las culturas en los municipios en los que residen los inmigrantes.

6 - Derechos de participación política plena al extranjero comunitario y de terceros países sin distinciones, incluido el derecho al voto activo y pasivo de forma gradual (Local-Regional - Nacional) con base en periodos de residencia estable del inmigrante. Sin requisito de permanencia para el caso del primer nivel (Local), ni disociaciones entre el derecho al voto pasivo y activo.

Este marco de correspondencia entre derechos y deberes se plantea con base en sus posibilidades de aplicación en España. Estos deberes y derechos se agrupan en las cuatro dimensiones que identificamos como esenciales en todos los procesos de integración, bajo un enfoque flexible en su realización por etapas.

En síntesis, la tesis demuestra que una política pública de integración de solicitantes de protección internacional que alcanza la mayor efectividad posible en el goce de los derechos humanos de todos los actores involucrados debe basarse en una concepción moral *pragmática* que asigne deberes y derechos a los inmigrantes en cuatro dimensiones interdependientes, transversales e indivisibles: integración jurídica, económica, social y política. Dicha política coincide con nuestra propuesta de un Modelo Multidimensional de Integración y se fundamenta en el estudio, detallado, de los criterios éticos y jurídicos que se han aplicado en los tres países con mayor recepción de refugiados de la Unión Europea, para acoger e integrar a los solicitantes de protección internacional entre 2015-2022.



## BIBLIOGRAFÍA

- Abello-Galvis, Ricardo, “Introducción al estudio de las normas de ius cogens en el seno de la comisión de derecho internacional” *CDI Vniversitas*, (vol. 123), 2011, págs. 75-104.
- Abramovich, Víctor, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, 88, 2006, págs. 35-50
- Acosta-López, Juana; Duque-Vallejo, Ana, “Declaración Universal de Derechos Humanos, ¿norma de ius cogens?” *International Law*, no 12, Bogotá, 2008, págs. 13-34.
- Agranoff, Robert, & McGuire, Michael, “Big questions in public network management research”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11 (3), 2001, págs. 295-396.
- Agranoff, Robert, & McGuire, Michael, *Collaborative Public Management: new strategies for local governments*, Washington DC, Georgetown University Press. 2003.
- Ambassade De France En Espagne, *Balance de la ayuda brindada por Francia a Ucrania - febrero de 2023*, Madrid, Embajada de Francia en España, 2023.
- Añón, María, “Integración: una cuestión de derechos”, *Revista Arbor CSIC*, núm. 186, 2010, págs 625-638.
- Appadurai, Arjun, *Modernidad desbordada. Dimensiones culturales de la globalización*, Trilce, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Arenas-Hidalgo, Nuria, “El Sistema Europeo Común de Asilo. Funcionamiento básico y evaluación ante los actuales éxodos de población”, *Revista Jurídica de Buenos Aires*, número 95, Buenos Aires, 2017, pág. 6.
- Arendt, Hanna, *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Alianza Editorial, 2013, pág. 27.
- Armijo, Marianela, “Planificación estratégica”, *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)*, 69, 2011, pág. 15.

- Arteaga, Nelson y Lara Vanessa, “Violencia y distancia social: una revisión”, en *Papeles de Población*, vol. 10, núm. 40, 2004, págs. 169-191.
- Aquilino, Natalia; Rubio, Jimena; Ballescá, Mónica & Potenza, Fernando, *¿Todos los caminos conducen a Roma? Análisis comparado de la institucionalización de la evaluación*, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), 2017
- Azaola, Elena, “La violencia de hoy, las violencias de siempre”, en *Desacatos*, núm. 40, 2012, págs.13-32.
- Azurmendi, Miren, “El interculturalismo quebequés en la encrucijada. De la crisis de los acomodamientos razonables a la Comisión Bouchard-Taylor”, *Revista de estudios políticos*, núm. 150, 2010, págs. 175-223.
- Azurmendi, Miren, “Lengua oficial protegida e integración de los inmigrantes. Un interculturalismo de Québec. Constitución y democracia: 25 años de Constitución democrática en España”, *Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea*, 2005, págs. 655-664.
- Barahona, Sergio, “El estatuto de” refugiado” en la Convención de Ginebra de 1951”, *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR)*, 2003, no 1, págs. 225-250.
- Barbero, Iker, “Refugiados en contención: lógicas de (in)movilidad en materia de derecho de asilo en la Frontera Sur”, *Revista CIDOB d’ Afers Internacionals*, 2021, n.º 129, págs. 1-3.
- Barbisan, Benedetta, “Amicus Curiae: una institución, mil usos, ninguna definición”, *Revista Diálogos Jurídicos*, Vol. 7, Oviedo, 2022, págs. 101-131.
- Blanco, Ismael, & Gomà, Ricard, “La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad”, *Gestión y Política Pública*, 12 (1), 2003, págs. 5-42.
- Berry, John, “Psychology of Acculturation”, En Berman, J. (ed.), *Cross Cultural perspectives*, *University of Nebraska Press*, 1990, pág. 460.

- Bauböck, Rainer, “Farewell to multiculturalism? Sharing values and identities in societies of immigration”, *Journal of International Migration and Integration/Revue de l'integration et de la migration internationale*, núm. 3, 2002, pág. 12.
- Blanco, Vicente, “La construcción social del inmigrante por la legislación de extranjería”, en: Varios Autores, *Voces escondidas: Realidad socioeconómica y laboral de la población inmigrante en Castilla y León*, Valladolid, Germania, 2004.
- Blanco, Vicente, “Una regulación integral de la inmigración para Europa”, *Revista de derecho de la Unión Europea*, núm. 1, 2003, pág. 174.
- Blanco, Cristina, *Las migraciones contemporáneas*. España, Anaya 2000. Blanco, Cristina, *Migraciones: Nuevas movilidades en un mundo en movimiento*, Barcelona, Anthropos, 2006.
- Blanco, Cristina, *Modelo para el análisis de los procesos de incorporación inmigrante. La integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras*, Bilbao, Universidad de Deusto Press, 1993.
- Blanco, Cristina, "The new hosts: the case of Spain", *International Migration Review*, 2 (1), 1993, pág. 172.
- Bunge, Mario, *Filosofía y Sociedad*, México, Siglo XXI editores, 2008, pág. 11.
- Brugué, Quim, “La dimensión democrática de la nueva gestión pública”, *Gestión Y Análisis De Políticas Públicas*, (5-6), 1996, págs. 45–58.
- Cachón, Lorenzo, “La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial”, *Revista Política y Sociedad*, núm. 1, 2008, pág. 214.
- Camarero, Luis, y Sampedro, Rosario, *La inmigración dinamiza la España rural*, Madrid, Observatorio Social, Fundación La Caixa, 2020.
- Carbonell, Jaime, Simó, Nuria y Tort, Antoni, *Magrebíes en las aulas. Municipio, escuela e inmigración: un caso a debate*, Barcelona, Octaedro, 2005.
- Carrino, Luciano, *Perlas y piratas. Crítica de la cooperación al desarrollo y nuevo multilateralismo*, Barcelona, Icaria, 2009.

- Carroll, Aengus, “*Homofobia de Estado 2017: Estudio jurídico mundial sobre la orientación sexual en el derecho: criminalización, protección y reconocimiento*”, Ginebra, Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex (ILGA), 2017, pág. 168.
- Carrasco, Raquel, Jimeno Juan y Ortega, Carolina, “The effect of immigration on the labor market performance of nativeborn workers: some evidence for Spain”, *Journal of Population Economics*, 21, 2008.
- Castles, Stephen, Globalización e inmigración, en Aubarely Zapata, *Inmigración y procesos de cambio*, Barcelona, Icaria, 2004.
- Castillo de Mesa, Joaquín, “Hacia un modelo de gobernanza en red que asuma la mayor complejidad”, *Athenea Digital*, 19(1), 2019.
- Cebrián, Francisco (coord.), *Dinámicas de urbanización en ciudades medias interiores: ¿hacia un urbanismo más urbano?*, Valencia, Tirant Humanidades, 2020, págs. 95 - 146.
- Chaves, Cristina, “La categorización un aspecto crucial en la investigación cualitativa”, *Revista de investigaciones Cesmag*, 11, 2005, págs. 113-118.
- Christensen, Tom & Laegreid, Per, “Complexity and Hybrid Public Administration”, *Theoretical and Empirical Challenges Public Organization Review*, 11 (4), 2011, págs. 407-423.
- Čipin, Ivan, *A Long-Term Vision for the Development of Rural Areas in Europe. Population and Policy Compact 27*, Berlín, Max Planck Society/ Population Europe, 2020.
- Cohen, Ernesto, & Franco, Rolando, *Evaluación de proyectos sociales*, México, Siglo XXI, 1992, pág. 90.
- Collantes, Fernando, y Vicente Pinilla. *¿Lugares que no importan? La despoblación de la España rural desde 1900 hasta el presente*. Zaragoza, Sociedad Española de Historia Agraria, 2019.
- Coulon, Alain, *L'École de Chicago, Paris. Que sais-je?*, Paris, Presses Universitaires de France, 1992, pág. 39.

- Correa, Patricio, "El concepto de refugiado en la Convención sobre el Estatuto de los refugiados de 1951: tratamiento normativo y realidad", *Agenda Internacional*, 6 N° 12, Perú, 1999, pág. 141.
- De Lucas, Javier, "Incertidumbres y necesidades de una propuesta normativa de gobernanza de las migraciones", en Gandini, Luciana, *Abordajes sociojurídicos contemporáneos para el estudio de las migraciones internacionales*, México, UNAM, 2021, págs.51-65.
- De Lucas, Javier, *Sobre los fundamentos de la igualdad y el reconocimiento. Un análisis crítico de las condiciones de las políticas europeas de integración ante la inmigración*. X Premio Francisco Javier de Landaburu Universitas, EUROBASK, Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua-Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2012.
- De Lucas, Javier, "Dos tests sobre la consistencia del estado de derecho. Ante los proyectos de reforma de asilo y extranjería", *Revista Jueces para la democracia*, núm. 64, 2009, págs. 15-24.
- De Lucas, Javier, "Inmigración, diversidad cultural, reconocimiento político", *Papers. Revista de sociología*, 94, 2009, págs. 1-27.
- De Lucas, Javier, "Diversidad, pluralismo, multiculturalidad", *Reflexiones sobre la diversidad*, 2009, págs. 5-13.
- De Lucas Javier *et al.*, *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes*. Bilbao, Fundación BBVA, 2008.
- De Lucas, Javier, "La ciudadanía para los inmigrantes: una condición de la Europa democrática y multicultural", *Eikasia: revista de filosofía*, N°. 4, 2006, págs. 5 y 6.
- De Lucas, Javier, "La integración de los inmigrantes: la integración política, condición del modelo de integración", en De Lucas, Javier y Díez, Luis, *La integración de los inmigrantes*, Madrid, CEC, 2006.
- De Lucas, Javier, "Inmigración y globalización. Acerca de los presupuestos de una política de inmigración", *Revista REDUR*, 1, 2003, pág. 59.
- De Lucas, Javier. "Los inmigrantes como ciudadanos", en Aragón, Jorge, *Reflexión y debate*, Confederación Sindical de Comisiones Obreras, Madrid, 2003, pág. 39.

- De Lucas, Javier, “Las propuestas sobre políticas de inmigración en Europa: el debate en España”, *II Congreso de Sociología de las Migraciones*, Madrid, 2000.
- Díaz, José, *Refugio y asilo por motivos de orientación sexual y/o identidad de género en el ordenamiento constitucional español*, Tesis Doctoral, Valencia, Universidad de Valencia, 2014, pág. 338.
- Díez de Velasco, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, Tecnos, 1994, pág. 629.
- Dudley Knowles, *Introducción a la filosofía política*. México, Océano, 2009, pág. 130.
- Dufour, Adrian, “El cuadrado ontológico: teoría e iconografía”, *Anuario Filosófico*, 2014, págs. 297-312.
- El Reda, Darline; Grigorescu, Violanda; Posner, Samuel y Davis-Harrier, Amanda, “Lower rates of preterm birth in women of Arab ancestry: an epidemiologic paradox-Michigan, 1993-2002”, *Matern Child Health J*, 11 (6), 2007, págs. 622-627.
- Emmerich, Norberto, *Globalización, Estado y narcotráfico. El caso Southwen Winds*, Buenos Aires, Universidad de Belgrano, 2009.
- Esser, Hartmut, “Ethnische Konflikte und Integration”, in: Robertson-Wensauer, Caroline, Yale, *Multikulturalität? Probleme und Perspektiven der multikulturellen Gesellschaft*, Karlsruhe, *Universität Karlsruhe Press*, 1993.
- Essomba, Miguel, *Liderar escuelas interculturales e inclusivas*, Barcelona, Graó, 2009.
- Favell, Adrian, *Philosophies of Integration. Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, *Macmillan-Palgrave*, Basingstoke, Houndmills, 2001.
- Fernández-Huertas, Jesús, “Inmigración y políticas migratorias en España”, *Estudios sobre la Economía Española*, n.º 2021/10, 2021.
- Fernández Liesa, Carlos, "Reconquistar los derechos humanos por la Unión Europea", *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 22 (45), 2020, pág. 42.



- Floridia, Marco; Pinnetti, Carmela; Ravizza, M; Frisina, V; Cetin, I y Fiscon, Marta, “The Italian Group on Surveillance on Antiretroviral Treatment in, P. Rate, Predictors, and Consequences of Late Antenatal Booking in a National Cohort Study of Pregnant Women With HIV in Italy”, *HIV Clinical Trials*, 15 (3), 2014, págs. 104-115.
- Galvín, Miguel; Zebda, Siham, “El plan de acción de integración e inclusión de la UE (2021-2027) y su aplicación en España”, En Yurrebaso Macho, A.; Seixas Vicente, I.; Cabezas Vicente, M. (eds.), *Políticas públicas en defensa de la inclusión, la diversidad y el género*, Vol. V, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2021, págs. 25-35.
- Garcés, Blanca, “Cuatro años del acuerdo UE-Turquía”, *Revista CIDOB*, n° 617. Barcelona, 2020, págs. 1-3.
- Garcés-Mascareñas, Blanca. & Ribera, Olatz, “Políticas de la indigencia: Solicitantes de asilo sin casa en Europa”. *Revista Cidob Notes Internacionals*. 237, Barcelona, CIDOB, 2020, págs. 1-7.
- Garcés-Mascareñas, Blanca, “Ser o no ser: deficiencias del sistema estatal de acogida”, *Notes Internacionals, CIDOB*, n.º 214, Barcelona, 2019, págs. 1-9.
- García, Laura, *Análisis crítico de las políticas de asilo y migración implementadas por la Unión Europea en relación con la crisis de refugiados*, Trabajo Final de Máster, Madrid, Universidad de Comillas, 2021, págs. 7-20.
- García, Yedra; Aguilera, Eva; Reyero, Miguel y Martín, Sagrari, *Deficiencias e inequidad en los servicios de salud sexual y reproductiva en España*, Madrid, Alianza por la Solidaridad Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos, 2016.
- Geronimi, Eduardo, *Acuerdos bilaterales de migración de mano de obra: modo de empleo*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2004, págs. 23-41.
- Giménez, Carlos, “Pluralismo, multiculturalismo e interculturalidad”, *Revista de investigación aplicada y experiencias educativas*, núm. 8, 2003, págs. 11-20.
- Giménez, Carlos, *¿Qué es la inmigración?*, Barcelona, Integral, 2003.

- Giménez, Claudia, & Valente, Xavier, “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes”, *Cuadernos del CENDES*, 27(74), 2010, págs. 51-79.
- Giménez, Gilberto, “La discriminación desde la perspectiva del reconocimiento social”, *Revista de Investigación Social*, año I, núm. 1, 2005. México, D.F., págs. 31-45.
- Giudici, Cristina, “Immigració i procés d'integració a Italia”, en Roque, Angels, *Dona i Migració a la Mediterrània Occidental*, Barcelona, Proa, 1999, págs. 185-206.
- Goerlich Gisbert, Francisco, y Reig Martínez, Ernest (dirs.), *Las áreas urbanas funcionales en España. Economía y calidad de vida*. Bilbao, Fundación BBVA, 2020.
- González, Colon, “Ciudadanía multicultural: Will Kymlicka”, *Revista de libros*, 1996, págs. 1-35.
- González, Martín, *Homofobia de Estado y protección internacional: el éxito o fracaso del sistema español de protección internacional en el tratamiento de solicitudes por motivos de orientación sexual e identidad de género*, Trabajo Final de Máster, Madrid, Universidad de Comillas, 2018, pág. 19.
- González, Carmen, *Luces y sombras en la integración de los migrantes en España*, Madrid, Real Instituto Elcano, 2016.
- González, Oswaldo, “Redes de gobernanza y complejidad de la planificación territorial”, *Cuadernos Geográficos*, 60 (2), 2021, págs. 91-104.
- Gonzalo, Elena, “La declaración UE-Turquía de 2016 en perspectiva política y de derecho internacional”, Trabajo Final de Máster, Madrid, Universidad de Comillas, 2022, págs. 15-23.
- Goodwin-Gill, Guy, *The Refugee in International Law*, second edition, Oxford, Clarendon, 1996, pág. 203.
- Gortázar, Cristina, *Derecho de asilo y “No Rechazo” del Refugiado*, Madrid, Universidad Pontificia Comillas-Dykinson, 1997, pág. 9.

- Grau, Carmen, “El debate sobre el velo islámico en Gran Bretaña: el multiculturalismo liberal y la identidad nacional”, *Revista de estudios políticos*, núm. 162, 2013, págs. 149-174.
- Grau-Solés, Marc, Íñiguez-Rueda, Lupicinio, & Subirats, Joan, “Análisis de políticas públicas relacional, híbrido y no-moderno: la integralidad de las políticas públicas en el barrio de Casc Antic”, *Revista de Estudios Universitarios-REU*, 37(1), 2011, pág, 70.
- Grotberg, Edhit, *The international Resilience Project: promoting resilience in children*, Alabama, ERIC, 1995.
- Grueso, Delfin, “¿Qué es el multiculturalismo?”, *El hombre y la máquina*, núm. 21, 2003, págs. 16-23.
- Guerrero-Solé, Frederic, Mas-Manchón, Lluís, & Aira, Toni, “El impacto de la ultraderecha en Twitter durante las elecciones españolas de 2019”, *Cuadernos. info*, (51), 2022, págs. 223-245.
- Guattari, Félix & Gilles, Deleuze, *Mil mesetas. Capitalismo y esquizofrenia*, Valencia, Editorial pre-textos, 2004.
- Gutiérrez Espinosa, Javier, *Actitudes hacia la Unión Europea en la Europa Central y Oriental: la importancia del contexto nacional*, Tesis Doctoral Universidad Complutense de Madrid, Madrid, E-Prints Complutense, 2021, pág. 38.
- Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 2008.
- Habermas, Jürgen, "La constelación posnacional y el futuro de la democracia", en Habermas, Jürgen, (Coord.), *La Constelación posnacional: ensayos políticos*, Barcelona, Paidós, 2001, págs. 81-146.
- Habermas, Jürgen, *Inclusión: ¿incorporación o integración? Sobre la relación entre nación, Estado de derecho y democracia. La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Barcelona, Paidós, 1999. pág. 229.
- Habermas, Jürgen, “El debate sobre el asilo”, *Cuadernos Salmantinos de Filosofía*, número 46, Salamanca, 2019, págs. 23-28.
- Habermas, Jürgen, *La inclusión del otro*, Barcelona, Paidós, 1999, págs. 93-94.

- Habermas, Jürgen, *Inclusión: ¿incorporación o integración? Sobre la relación entre nación, Estado de derecho y democracia. La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Barcelona, Paidós, 1999.
- Habermas, Jürgen, *Ciudadanía e identidad nacional. Reflexiones sobre el futuro europeo. Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 1998.
- Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 1998, pág. 637.
- Han, Byung-Chul, *La expulsión de lo distinto*, Barcelona, Herder, 2017.
- Heaman, Maureen; Green, Chris; Newburn-Cook, Christine; Elliott, Lawrence y Helewa, Michael, “Social inequalities in use of prenatal care in Manitoba”, *Journal Obstetrics Gynaecology Canada*, 29 (10), 2007, págs. 806-816.
- Herrera, Encarna, “Reflexiones en torno al concepto de integración en la sociología de la inmigración”, *Revista Papers*, núm. 43, 1994, págs. 71-76.
- Hooghe, Liesbet, Gary Marks, & Gary Wolfe Marks, *Multi-level governance and European integration*, Maryland, Rowman & Littlefield, 2001.
- Hurley, Robert, “La investigación cualitativa y el profundo entendimiento de lo obvio”, *Health Serv Res.* vol. 34, no 5, 1999, págs. 119-136.
- Hussain, Akhtar; Moodley, Dhayendre; Naidoo, Sunhindra y Esterhuizen, Tonya, “Pregnant Women's Access to PMTCT and ART Services in South Africa and Implications for Universal Antiretroviral Treatment”, *PLoS ONE*, 6 (12), 2001.
- Innerarity, Daniel, *Una teoría de la democracia compleja*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2019.
- Innerarity, Daniel, “Crítica de la razón transparente”, en Díaz, Bernardo, *Diez años que cambiaron los medios: 2007-2017*, Ariel, 2017, pág. 91.
- Innerarity, Daniel, “¿Qué es Eso de la Gobernanza?”, *Tiempo de paz*, 100, 2011, págs. 238 y 239.
- Kalkman, Jori, “Frontex: A literature review”, *International Migration*, 59 (1), Nueva York, 2021, pág. 170. Consejo Europeo, *Reforma del sistema de asilo de la UE*, Bruselas, Secretaría General del Consejo, 2022.

- Kickert, Walter, Klijn, Erik, & Koppenjan, Joop, "Managing networks in the public sector: findings and reflections", en Kickert, Erik, & Joop, Koppenjan, *Managing complex networks: strategies for the public sector*, Londres, Sage, 1997, págs. 166-188.
- Klijn, Erik, & Koppenjan, Joop, *Governance networks in the public sector*, Abingdon, Routledge, 2016.
- Klijn, Erik, & Koppenjan, Joop, "Governance Network Theory: Past, Present and Future", *Policy and Politics*, 40 (4), 2012, págs. 187-206.
- Koppenjan, Joop, & Klijn, Erik, *Managing Uncertainties in Networks: A network approach to problem solving and decision making*, Londres, Routledge. 2004.
- Kuster, Marianne; Goulet, Céline y Pépin, Jacinth, "Significations du soin Postnatal pour des immigrants algériens", *L'infirmière du Québec*, 10(1), 2002, págs. 12-23.
- Lacomba, Joan; Benlloch, Cristina; Cloquell, Alexis; Veira, Alberto, *La aportación de la inmigración a la sociedad español*, Madrid, Observatorio Permanente de la Inmigración, 2019.
- Lawrence, Roderick & Després, Carole, "Futures of transdisciplinarity", *Futures*, 2004, vol. 4, no 36, págs. 397-405.
- Ledesma Oswaldo, "Redes de gobernanza y complejidad de la planificación territorial", *Cuadernos Geográficos*, 60(2), 2021, págs. 97, 91-104.
- Lestage, Françoise. "La "adaptación" del inmigrante, un compromiso entre las varias representaciones de sí mismo", *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, N° 94 (16), 2001, págs. 12-15.
- Lo Coco, Daniela y González-Hidalgo, Eloísa, "La doble lógica de la externalización europea: protección y deportación en Marruecos", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 129, Barcelona, 2021, pág. 90.
- López Escudero, Manuel, Martín y Pérez De Nanclares, José, (coords.), *Derecho Comunitario Material*, Madrid, McGrawHill, 2000, pág. 57.
- López, Diego, *El derecho de asilo*, Madrid, Trotta-Ministerio de Asuntos Sociales, 1991, págs. 30-46.

- López, Martín y Pérez De Nanclares, Juan, (coords.), *Derecho Comunitario Material*, Madrid, Ed. McGrawHill, 2000, pág. 57.
- López, Mónica, Gil, Ernesto, & Montero, Cristina, “El sistema de asilo y su protección social en España”, *Servicios sociales y política social de España*, (111), Madrid, 2016, págs. 105-115. Pasetti, Francesco, (coord.), *Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Informe Nacional para España, NIEM 2020* Barcelona, CIDOB, 2020.
- Luque, Miguel Ángel y Oliver, María Isabel, “Diferencias culturales en la percepción y vivencia del parto: El caso de las mujeres inmigradas”, *Index de Enfermería*, (48), 2005, págs. 9-13.
- Mandell, Myrna, *Getting Results through Collaboration: Networks and network structures for public policy and management*, Westport, Quorum Books, 2001.
- Mansilla, María, “Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 253, México, 2010, págs. 215-228.
- Marsh, David, “The Development of the Policy Network Approach”, en David, Marsh, *Comparing Policy Networks*, Buckingham, Open University Press. 1998.
- Martín Arribas, Juan, *Los Estados europeos frente al desafío de los refugiados y el derecho de asilo*, Madrid, Dykinson-Universidad de Burgos, 2000, pág. 55.
- Martínez, José María, García, Juan Antonio y Escudero, Luis Alfonso, “Las ciudades medias de España y sus coronas en el siglo XXI (2000-2017): dinámica demográfica y desarrollo inmobiliario”, *Urbe Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 12, 2020.
- Mays, Nicholas; Pope, Catherine, “Qualitative research: rigour and qualitative research.” *Bmj*, vol. 311, no. 6997, 1995, págs. 109-112.
- Mazarrasa, Lucía & Gil, Sara, *Salud Sexual y reproductiva*, Madrid, Ministerio de Sanidad, 2013.

- Menvielle, Edgardo, “Resiliencia y familias de América Central refugiadas en Estados Unidos”, *Infancia en el mundo*, 5 (3), 1994, págs. 357-368.
- Mesa, Joaquín, “Hacia un modelo de gobernanza en red que asuma la mayor complejidad”, *Athenea Digital. Revista de pensamiento e investigación social*, 19(1). 2019.
- Mesa, Sara, *Silencio administrativo: La pobreza en el laberinto burocrático*, Anagrama, Barcelona, 2019, pág. 25.
- Morán, Sagrario & Díaz, Cástor, “Las respuestas de la Unión Europea a ciertos avatares en el siglo XXI que determinan el proceso de su conformación”, *Araucaria. Revista iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, año 22, n° 45, 2020, págs. 103-129.
- Morán, Sagrario, "Diversidad étnica, lingüística y religiosa en la Unión Europea y protección de los derechos de las minorías", *Revista de derecho migratorio y extranjería* 25, 2010, págs. 11-34.
- Muñoz, Antonio, “La regulación internacional del asilo territorial y la necesidad de reformas para garantizar la seguridad humana”, *Revista de estudios fronterizos del estrecho de Gibraltar*, n° 1, Cádiz, 2014, págs. 1-26.
- Muñoz de Bustillo, Rafael, y Grande Rafael, “Inmigración y Estado de Bienestar en España” en Arango, Joaquín, Ramón Mahía, David Moya, y Elena Sánchez-Montijano (dirs.), *La inmigración en el ojo del huracán*, Barcelona, Anuario CIDOB de la Inmigración, 2017, págs. 206- 231.
- Nieto, María Isabel, *Hacia una política de asilo en la Unión Europea*, In Ciudadanía, asilo e inmigración en la Unión Europea: I Foro europeo de derecho internacional privado, Madrid, Iprolex, 2020, pág. 206.
- Ojeda, Néstor, “Resiliencia o capacidad de sobreponerse a la adversidad”, *Medicina y sociedad*, vol. 16 (3), 1993.
- Osuna, Sara, *El establecimiento de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de fronteras externas de la Unión Europea?* Trabajo de fin de Grado, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2020.

- Pasetti, Francesco & Cumella, Carlota, “Las políticas de integración en España según el índice MIPeX”, *Revista CIDOB notes Internacionals*. Vol. 244, Barcelona, CIDOB, 2020, págs. 1-7. Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Informe 2020: Las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, CEAR, 2020.
- Pasetti, Francesco, & Bourekba, Moussa, “Los sistemas de acogida de protección internacional en Europa. Una mirada comparada”, En Pasetti, Francesco (coord.), *Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacional. Informe Nacional para España, NIEM 2020*, Barcelona, CIDOB, 2020.
- Pérez Díaz, Julio, *Envejecimiento de la población, familia y calidad de vida en la vejez*, Madrid, Funcas, Panorama Social, n.º 28, 2018, págs. 93-115.
- Pérez, Julio, “Duración de la vida, natalidad y migraciones en España”, *Economiaz, Revista vasca de Economía* 96, n.º 2, 2019, págs. 3-9.
- Peters, Guy, “La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 27, 2003, págs. 1-15.
- Pierre, Jon, *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Pierre, Jon, & Peters, Guy, *Governance, Politics and the State*, Londres, MacMillan Press, 2000, pág. 3.
- Pinilla, Vicente, y Luis Antonio Sáez, *La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras*, Zaragoza, Informes Centro de Estudios sobre la Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales, 2017.
- Pinilla, Vicente, y Luis Antonio Sáez, *La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras*, Zaragoza, Informes Centro de Estudios sobre la Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales, 2017.
- Pizzorno, Alessandro, “Risposte e proposte”, en Della, Donatella, Greco, Marco y Szokolczai, Ana, *Identità, riconoscimento, scambio*, Bari, Editori Laterza, 2000, págs. 197-245.
- Plaza, Belén, *La externalización del control de fronteras en el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo de la Unión Europea*, Trabajo Final de Grado, Madrid, Universidad de Comillas, 2021, págs. 27-29.



- Pogge, Thomas, *Moral, justicia y derechos humanos*, Traducción Johnny Antonio Dávila, Medellín (Colombia), Editorial Universidad Pontificia Bolivariana, 2017, pág. 152.
- Prats Catalá, Joan, *De la Burocracia al management, del management a la gobernanza*, Madrid, INAP, 2005, págs. 9-12.
- Radaelli, Maria, “The Europeanization of Public Policy”, en Featherstone, Kevin & Radaelli, María, *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, 2003, págs. 27-56.
- Rawls, John, “Kantian Constructivism and Moral Theory”, *Journal of Philosophy*, 77, 1980, págs. 515-572.
- Retortillo, Álvaro, Ovejero, Anastasio, Cruz, Fátima, Arias, Benito, & Lucas, Susana, “Inmigración y modelos de integración: entre la asimilación y el multiculturalismo”, *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, núm. 7, 2006, págs. 123-139.
- Reyes, Javier, “Movilidad migratoria y tráfico de drogas. Exclusión y pobreza como espacios de convergencia”, *Política, Globalidad y Ciudadanía*, 7(13), 2021, págs. 205-229.
- Reynaers, Anne-Marie, Navarro, Carmen, González, Moneyba y Rama, José, *La externalización de servicios públicos a nivel local. Experiencias, competencias y desafíos de la gestión de los contratos* (1.<sup>a</sup> ed.), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2021.
- Ribera-Almandoz, Olatz; Delclós, Carlos y Garcés-Mascareñas, Blanca, “Casa nostra, casa vostra? Condicions i trajectòries d'accés a l'habitatge de sol·licitants d'asil i refugiats a Catalunya”, *Col. Monografías CIDOB*, n.º. 77. Barcelona, CIDOB, 2020.
- Rhodes, Roderick, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press, 1997.
- Rodríguez, Angélica, “Modelos de gestión de la diversidad cultural y la integración escolar del alumnado inmigrado”, *Revista de Educación Inclusiva*, núm. 3, 2012, págs. 52-69.

- Rodríguez, Ernesto, “Juventud y violencia en América Latina. Una prioridad para las políticas públicas y una oportunidad para la aplicación de enfoques integrados e integrales”, *Desacatos: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 14, 2004, págs. 36-59.
- Romano, Andrea, “Los programas de reasentamiento de refugiados en la UE: tendencias actuales y repercusiones en España”, *Anuario CIDOB de la Inmigración*, Barcelona, 2018, pág. 46.
- Rotaeché, Cristina, “El enfoque global de la migración en la Unión Europea y el derecho humano al desarrollo”. *Miscelánea Comillas, Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, 67(130), Madrid, 2009, pág. 201.
- Rotaeché, Cristina, “Los refugiados de facto”, *Migraciones. Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, Madrid, 1996, págs. 95-106.
- Ruiz-Estramil, Ivana, “El Sistema Europeo Común de Asilo: entre la protección de los derechos humanos y la integración europea”, *Revista de Estudios Europeos*, (80), Valladolid, 2022, págs. 6-9.
- Ruiz, Virgilio, “Derechos humanos y deberes”, *Revista En-claves del pensamiento*, número 5, (10), 2010, págs. 89-103.
- Rutter, Michael, “Resilience some conceptual considerations”, *Conference on Fostering Resilience*, Washington D.C, 1991.
- Safi, Mirna, “La dimension spatiale de l’intégration: évolution de la ségrégation des populations immigrées en France entre 1968 et 1999”, *Revue française de sociologie*, núm. 3, 2008, págs. 521-522.
- San Juan, Cesar, “El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, en Franco, Leonardo, *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*, San José, ACNUR, 2004.
- Santos, Juan, *La gestión de las fronteras exteriores de la UE: los nuevos poderes de la Agencia Frontex*, Madrid, Tirant lo Blanch, 2021.
- Saraví, Gonzalo, “Juventud y violencia en América Latina. Reflexiones sobre exclusión social y crisis urbana”, en *Desacatos*, núm. 14, 2004, págs. 127-142.

- Sassen, Saskia, "Towards post-national and denationalized citizenship", *Handbook of citizenship studies*, 2002, págs. 277-292.
- Sayad, Abdelmalek, *La doble ausencia. De las ilusiones del emigrado al padecimiento del inmigrado*. Barcelona, Anthropos, 2010.
- Schoeck, Helmut, *Diccionario de Sociología*, Barcelona, Herder, 1977.
- Serrano, Sandra, & Vázquez, Daniel, *Los derechos en acción: obligaciones y principios de derechos humanos*. México, Flacso, 2021, págs. 15-19.
- Sofaer, Shoshanna, "Métodos cualitativos: ¿qué son y por qué usarlos", *Health Serv Res.* vol. 34, no 5, 1999, págs. 101-118.
- Solé, Carlota, "Las migraciones globales, internacionales: un fenómeno histórico en la configuración de nuestras sociedades multiculturales", *International Journal of Roma Studies*, 4 (3), 2022, págs. 218-235.
- Solana Morete, Álvaro y González López, José, "Métodos anticonceptivos en las mujeres inmigrantes y el papel de la enfermera: una revisión bibliográfica", *Enfermería Global*. 14, 1, 2016, págs. 455-477.
- Solé, Carlota; Herrera, Encarna, "Trabajadores extranjeros en Cataluña: ¿integración o racismo?" *CIS*, 1991.
- Solé, Carlota, Alcalde, Rosa, Pont, Josep, Lurbe, Katia, & Parella, Sonia, "El concepto de integración desde la sociología de las migraciones", *Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, núm. 12, 2002, págs. 9-41. Solé, Carlota, *La integración Sociocultural de los Inmigrantes en Cataluña*, Madrid, CIS, 1981.
- Solé, Carlota, *La integración Sociocultural de los Inmigrantes en Cataluña*, Madrid, CIS, 1981.
- Solé, Carlota, *La integración Sociocultural de los Inmigrantes en Cataluña*, CIS, Madrid 1981, pág. 24.
- Solé, Carlota, & Vicens, Joan, "Integració, assimilació, explotació?", *Revista Perspectiva Social*, núm. 14, 1978.

- Sørensen, Eva, & Torfing, Jacob, (Eds.), *Theories of Democratic Networks Governance*, Londres, Palgrave Macmillan, 2007.
- Sparreboom, Theo & Tarvid, Alexander, *Skills mismatch of natives and immigrants in Europe*, Ginebra, Oficina Internacional de Trabajo, 2017.
- Tariq, Sema; Pillen, Alex.;Tookey, Pat; Brown, Alison y Elford, Jonathan, “The impact of African ethnicity and migration on pregnancy in women living with HIV in the UK: design and methods”, *BioMed Central Public Health*, 12, 2012, págs. 596-596.
- Vanistendael, Stefan, *Cómo crecer superando los percances: resiliencia capitalizar las fuerzas del individuo*. Ginebra, International Catholic Child Bureau, 1994.
- Vara, Juan, “La transformación de Frontex en la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas: ¿hacia una centralización en la gestión de las fronteras?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 22(59), Madrid, 2018, pág. 162.
- Villalobos, Concepción, “Crisis de los refugiados y el Derecho de Asilo en la Unión Europea”, In *Anales de derecho*, No. 1, Murcia, 2017, pág. 9.
- Ugarte-Gurrutxaga, María, “La salud reproductiva de las mujeres inmigrantes: el “plus” de la desigualdad”, *Revista Internacional de Estudios Feministas*, vol.4, 1, 2020, págs. 179-196.
- Urbano Reyes, Javier, *Migración internacional en el siglo XXI. Cuatro debates sobre un fenómeno en constante cambio*, México, Universidad Iberoamericana, 2015.
- Walzer, Michael, “La política de la diferencia: estatalidad y tolerancia en un mundo multicultural”, *Isegoría: Revista de filosofía moral y política*, núm. 14, 1996, pág. 46.
- Yela, Mercedes, “La construcción de muros y blindaje de fronteras de la Unión Europea ante la crisis de los refugiados”, *Revista de Estudios Europeos*, (79), Valladolid, 2022, pág. 220.
- Vallès, Joan, *Ciencia Política. Una introducción*, Barcelona, Ariel, 2007.
- Zanón, Laura, *La privación de libertad como instrumento de gestión y control de la inmigración irregular: análisis de las consecuencias psicosociales y administrativas derivadas del internamiento de personas extranjeras*

*extracomunitarias en Centros Penitenciarios y Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE)*, Tesis doctoral Universidad de Comillas, Madrid, Repositorio de la Universidad Pontificia Comillas, 2021, pág. 27.

Zapata-Barrera, Ricard y Pinyol, Gemma, *Los gestores de inmigración Actores y redes de actores en España y Europa*, Barcelona, Fundación CIDOB, 2008.

Žižek, Slavoj, *La nueva lucha de clases. Los refugiados y el terror*, Barcelona, Anagrama, 2016.

Žižek, Slavoj, *En defensa de la intolerancia*, Madrid, Sequiter, 2018.

### **Informes oficiales**

ACNUR, *Solicitud de asilo en territorio español*, Madrid, ACNUR España

ACNUR, *La Protección Internacional de las personas LGTBIQ+. Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y/o la identidad de género*, México, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2014, págs. 17-21.

ACNUR, *Directrices sobre Protección Internacional No. 9: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y/o identidad de género*, Ginebra, ACNUR, 2012.

ACNUR, *Nota de orientación del ACNUR sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y la identidad de género*, Ginebra, UNHCR/ACNUR, 2008.

Agencia de Asilo de la Unión Europea, *Informe sobre el asilo 2022 Resumen ejecutivo*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022, pág. 11.

Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Homofobia y discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género en los Estados miembros de la Unión Europea-Informe de síntesis*, Viena, Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2009, págs. 1-38.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Protección internacional: la esperanza de millones de personas*, España, ACNUR Comité español, 2018.

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *La Agencia de la ONU para los Refugiados*, Madrid, ACNUR Comisión Española, 2016.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Historia de ACNUR*, Ginebra, ACNUR, 2016.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *¿Qué es el ACNUR?*, Madrid, Comité Español de ACNUR, 2016.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *La situación de los refugiados en el mundo: Desplazamientos humanos en el nuevo milenio*, Madrid, Icaria editorial-Delegación en España del ACNUR, 2006, págs. 1-20.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *El principio de no devolución: Resumen de las conclusiones de la Mesa redonda de expertos en Cambridge*, Cambridge, Centro Lauterpacht de Investigaciones sobre Derecho Internacional, 2002.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Protección de los Refugiados Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados*, San José, ACNUR, 2001, pág. 25.
- CEAR, *INFORME 2022: Las personas refugiadas en España y Europa. Resumen Ejecutivo*, Madrid, CEAR, 2022.
- CEAR. *Asilo 2021: España mejora gracias a cambios de criterio en la valoración*. Madrid, CEAR, 2022.
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *INFORME 2021: Las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, CEAR, 2021.
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *España vuelve a defraudar y concede solo el 5% de las solicitudes de asilo*, Madrid, CEAR, 2021, pág. 45.
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Asilo 2021: España mejora gracias a cambios de criterio en la valoración*, Madrid, CEAR, 2022.
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Informe 2020: Las personas refugiadas en España y Europa*, Madrid, CEAR, 2020, pág. 33.

- Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Datos y estadísticas de asilo de 2020*, Madrid, CEAR, 2020.
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Los retos actuales del sistema de asilo alemán*, Madrid, CEAR, 2019.
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Francia, las grietas del refugio en Europa*, Madrid, CEAR, 2019,
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Francia: las grietas del refugio en Europa*, Madrid, CEAR, 2018.
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *Hacia dónde va el nuevo sistema europeo común de asilo: Retos, amenazas y propuestas*, Madrid, CEAR, 2017.
- Comisión Española de Ayuda al Refugiado, *La situación de las personas refugiadas en España. Informe 2012*, Madrid, Los libros de la catarata, 2012.
- Comisión Europea, *Acuerdos fundacionales*, Bruselas, Dirección General de Comunicación, 2020.
- Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Relativa al Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo COM (2020) 609 final*, Bruselas, Comisión Europea, 2020, págs. 7-15.
- Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones una Agenda Europea de Migración (COM(2015) 240 final)*, Bruselas, Comisión Europea, 2015.
- Comisión Europea, *Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union, 2019.
- Comisión Europea, *The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union, 2018.

Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico, *Diagnóstico estrategia nacional frente al reto demográfico. Eje despoblación*, Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2020. INE. España municipal 2020.

Comité Económico y Social Europeo, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones-Unión de la igualdad: Estrategia para la igualdad de las Personas LGTBIQ+ 2020-2025 [COM (2020) 698 final]”, Bruselas, Comisión Europea, págs. 1-10.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “*Unión de la Igualdad: Estrategia para la Igualdad de las Personas LGTBIQ+ 2020-2025*”, del 12 de noviembre de 2020 COM (2020) 698 final.

Comunicación de la Comisión, *El Enfoque Global de la Migración un año después: hacia una política europea de inmigración integrada*, (COM (2006) 735, 30.11.2006).

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Enfoque Global de la Migración y la Movilidad, del 18 de noviembre de 2011 /COM/2011/0743 final).

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Enfoque Global de la Migración y la Movilidad* COM/2011/0743 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico Y Social Europeo y al Comité de las Regiones una Agenda Europea de Migración, del 13 de mayo de 2015, COM (2015) 240 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el estado de ejecución de las medidas prioritarias en el marco de la Agenda Europea de Migración, del 10 de febrero de 2016, COM (2016) 85 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo hacia una Reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y una Mejora de las Vías Legales a Europa, del 6 de abril de 2016, COM (2016) 197 final.



Comunicación de la Comisión Al Parlamento Europeo, Al Consejo Europeo Y Al Consejo Informe de situación sobre la aplicación de la Agenda Europea de Migración COM/2019/481 final

Consejo Europeo, *Reforma del sistema de asilo de la UE*, Bruselas, Secretaría General del Consejo, 2022.

Consejo Europeo, *Declaración UE-Turquía*, Comunicado de prensa, 144/16, 18 de marzo de 2016, Bruselas, Press office-General Secretariat of the Council, 2016.

Consejo Económico y Social, *Informe 02/2019: La inmigración en España: efectos y oportunidades*. Madrid, Consejo Económico y Social, 2019.

Consejo Económico y Social España, *La inmigración en España: efectos y oportunidades*, Madrid, Consejo Económico y Social España, 2019.

Cruz Roja Española, *Patrones de exclusión social en el marco europeo*, Madrid, Equipo de investigación de la Cruz Roja Española, 2003, págs. 25-29.

Datos Mundial, *Solicitudes de asilo y refugiados en Alemania*, Oldenburg, Datos Mundial.com, 2022.

Defensor del Pueblo, *Estudio sobre el asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida*, Madrid, Defensoría del Pueblo, 2016, pág. 18.

Defensoría del Pueblo, *Informe anual 2019 Volumen II La contribución de la inmigración a la economía española Estudio*, Madrid, Defensor del Pueblo, 2020.

Departamento de Seguridad Nacional, *La crisis migratoria y de refugiados en la UE y su impacto en el “espacio SCHENGEN”*, Madrid, Departamento de Seguridad Nacional, 2016.

Diario oficial de la Comunidades Europeas, *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea C 202/389 (2016/C 202/02)*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016.

Diario Oficial de la Unión Europea, *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Bruselas, Diario Oficial n° C 326 de 26/10/2012, pág. 78.

Diario oficial de las Comunidades Europeas, *Resolución que contempla el dictamen del Parlamento Europeo sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental*

13 de marzo de 1996 (Nº C 96/77), Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 1996.

European Union Agency For Asylum, *Informe sobre el asilo 2022: Resumen ejecutivo*, Brussels, European Union Agency for Asylum, 2022.

European Council on Refugees and Exiles, *El Reglamento sobre la Gestión del Asilo y la Migración: dando con una mano lo que se quita con la otra*, Murcia, Traducción de Fundación Cepaim, 2021.

European Council on Refugees and Exiles, *Country Report: France*, Bélgica, ECRE Weekly Bulletin, 2020.

European Council on Refugees and Exiles, *Access to asylum and detention at France's border*, Bruselas, ECRE, 2018, pág. 18.

European Union Agency for Asylum, *Asylum Report 2022*, Valleta, European Union Agency for Asylum (EUAA), 2022.

European Asylum Support Office, *Análisis judicial Introducción al sistema europeo común de asilo para órganos jurisdiccionales*, Malta, European Asylum Support Office 2018, pág. 42.

Eurostat Database, *asylum and managed migration*, Bélgica, Eurostat, 2020.

Eurostat. Population on 1st January by age, sex and type of projection.

Fondo de Población de las Naciones Unidas, *Salud sexual y reproductiva*, UNFPA, New York, 2022.

INE, Principales series de población desde 1998. Población extranjera. Eurostat. Employment by sex, age and citizenship (1 000) y Population on 1 January by age and sex.

INE, Encuesta de Población Activa. Ocupados por nacionalidad, sexo y grupo de edad; Población por nacionalidad, sexo y grupo de edad; y Tasa de actividad por nacionalidad, sexo y grupo de edad.

INE, Proyecciones de población de España. Serie 2020 - 2070.

Ministerio del Interior, *AVANCE de datos de protección internacional, aplicación del Reglamento de Dublín I y reconocimiento del estatuto de apátrida. Datos*

*provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2021*, Madrid, Ministerio del Interior, 2022.

Ministerio de Interior, *Datos e información estadística por años*, Oficina de Asilo y Refugio, Madrid, 2022.

Ministerio de Interior, *Información para los solicitantes de protección internacional en España: Derecho de Asilo y Protección Subsidiaria*, Madrid, Ministerio de interior, 2021.

Ministerio del Interior, *Avance de datos de protección internacional, aplicación del Reglamento de Dublín y reconocimiento del estatuto de apátrida Datos provisionales acumulados entre el 1 de enero y el 30 de septiembre de 2020*, Madrid, Ministerio del Interior, 2020.

Ministerio del Interior, *Asilo en cifras 2019*, Madrid, Oficina de Asilo y Refugio, 2019.

Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Informe Anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2020*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2020, págs, 56 y 82-83.

Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, *Sistema de acogida de protección internacional, Manuel de Gestión*, Madrid, Dirección General de integración y atención humanitaria, 2018.

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, *Los principales desafíos de los retos demográficos en España*, Madrid, MITECO, 2019.

Naciones Unidas, *Informe Mundial sobre las Drogas 2022 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*, Viena, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), 2022.

Naciones Unidas, *Resoluciones de las Naciones Unidas sobre orientación sexual, identidad de género y características sexuales. El ACNUDH y los derechos humanos del colectivo LGTBIQ+*, Ginebra, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas.

Observatorio de las Bandas Latinas, *Informe de resultados: III Observatorio de bandas latinas en la Comunidad de Madrid*. Madrid, Centro de ayuda cristiano, 2022.

- OCDE y ACNUR, *Colaborar con los empleados en la contratación de personas refugiadas*, Ginebra, OCDE y ACNUR, 2018.
- OCDE y Unión Europea, *Indicators of Immigrant Integration 2015*, París, Settling In, 2015.
- Organización Internacional del Trabajo, *Integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo*, Ginebra, OIT Departamento de Investigaciones, 2019.
- OIM, *Más de 120.000 migrantes y refugiados han llegado a Europa a través del Mediterráneo*, Ginebra, OIM, 2016.
- Oficina de Asilo y Refugio, *Datos e información estadística: Avance trimestral de datos de protección internacional acumulados a 31 de diciembre de 2022*, Madrid, Ministerio del Interior, 2022.
- Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (coord.), *España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*, Madrid, Ministerio de la Presidencia, 2021.
- Organización Internacional del Trabajo, *Informe mundial sobre salarios 2014/2015: Salarios y desigualdad de ingresos*, Ginebra, Oficina Internacional de Trabajo, 2015.
- Organización Internacional del Trabajo, *Integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo*, Ginebra, OIT Departamento de Investigaciones, 2019.
- Oficina Europea de Apoyo al Asilo, *Informe de la EASO sobre el asilo 2021: informe anual sobre la situación del asilo en la Unión Europea: resumen ejecutivo*, Oficina de Publicaciones, 2021.
- Oficina Federal para las Migraciones y los Refugiados, *Asylgeschäftsbericht für den Monat Dezember 2018*”, Berlín, BAMF, 2019.
- Oficina Federal para las Migraciones y los Refugiados, *“The stages of the German asylum procedure”*, Berlín, BAMF, 2018.
- Organización Mundial de la Salud, *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, Ginebra, OMS, 2003.

Organización Yogyakarta, *Principios de Yogyakarta: principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género*, Yogyakarta, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2007, págs. 1-40.

Parlamento Europeo, *Asilo y migración en la UE*, Bruselas, Parlamento Europeo, 2022.

Parlamento Europeo, *La Política de Asilo. Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, Bruselas, Fichas temáticas sobre la Unión Europea del Parlamento Europeo, 2021.

Parlamento Europeo, *¿Es Europa hospitalaria?*, Bruselas, Parlamento Europeo, 2019.

Red Acoge, *Propuesta de la sociedad civil al Nuevo Pacto Europeo sobre Migración y Asilo. Documento de análisis*, Madrid, Red Acoge, 2021.

Secretaría General para el Reto Demográfico, *El reto demográfico y la despoblación en cifras*, Madrid, Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2020.

Spindler, William, *2015: El año de la crisis de refugiados en Europa*, Ginebra, ACNUR, 2015.

The UN Refugee Agency, *Ukraine Refugee Situation*, Ginebra, The UN Refugee Agency, 2023.

The World Bank Group, *Migration and Remittances: Annual Remittances Data*, Washington D. C. the World Bank Group, 2018.

United Nations, *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing 1995*, New York, Reprinted by UN Women in 2014, págs. 64-65.

## **Prensa**

“Aceptación de los refugiados y solidaridad en la UE”, en *El País.Com*, 5-VII-2022. (Consultado el 25/02/2023).

“Agresiones y asaltos de menas, machetazos de magrebíes... la violencia de inmigrantes ilegales que los medios continúan silenciando”, en *La Gaceta*, 14-I-2022. (Consultado el 11/11/2022).

- “Alemania adjudica 6.000 millones para acoger a los refugiados”, en *El periódico El País*, 07-IX-2015. (Consultado el 26/03/2021).
- “Alemania, al límite de su capacidad para acoger a refugiados ucranianos” en *El Mundo*, 25-XI-2022. (Consultado el 23/02/23).
- “Alemania aprueba una polémica ley para agilizar el proceso de deportación de inmigrantes” en *Periódico El País*, 07-VI-2019. (Consultado el 25/03/2021).
- “Alemania desplegará centros de retención masiva para solicitantes de asilo”, en *The Guardian*, 21-V-2018. (Consultado el 26/03/2021).
- “Alemania inaugura polémicos centros de inmigrantes” en *Deutsche Welle*, 2-VIII-2018. (Consultado el 25/03/2021).
- “Alemania no hace frente al aumento de los crímenes de odio” en *Amnistía Internacional*, 9-VI-2016. (Consultado el 08/03/2022).
- “Alemania precisa 400.000 viviendas más por año para migrantes”, en *Deutsche Mexiko Zeitung*, 06-IX-2015. (Consultado el 26/03/2021).
- “Alojamiento para refugiados: un reto logístico”, en *Deutsche Welle*, 20 -XI-2015. (Consultado el 26/03/2021).
- “Angela Merkel's Immigration Quotes Show Germany's Response To Refugees Is Wildly Different To Britain's” en *The Huffington Post*, 01-IX-2015. (Consultado el 25/03/2021).
- “Aumenta la delincuencia de 'menas' en Madrid: ya son tres de cada cuatro menores detenidos, en *El Mundo*, 12-VI-2020. (Consultado el 11/11/2022).
- “Ayuso y Vox se enzarzan por las bandas latinas: "Son inmigrantes tan españoles como Abascal"”, en *El Español.com*, 10-II-2022. (Consultado el 25/02/2023).
- “Bielorrusia: los migrantes como ‘arma política’”, en *La Vanguardia*, 15-XI-2021. (Consultado el 23/02/23).
- “Calais: 10.000 migrants dans la jungle” en *francetvinfo*, 29-VII-2016. (Consultado el 08/03/2021).
- “Caen un tercio en 2020 las solicitudes de asilo en Alemania” en *Deutsche Welle*, 10-I-2021. (Consultado el 08/03/2022).

“C’est la loterie Traitement arbitraire des enfants migrants non accompagnés à Paris” en *Human Rights Watch*, 4-VII-2018. (Consultado el 08/03/2021).

“Cerca de 1.000 refugiados y migrantes malviven en las calles de París sin refugio ni protección frente al invierno”, en *Médicos sin Fronteras*, 20-XI-2017. (Consultado el 25/03/2021).

“Ceuta es la región de España en la que se han registrado menos solicitudes de asilo en 2020”, en *Ceuta TV*, 21-III-2021. (Consultado el 23/09/2022).

“Ceuta recibió 2.100 solicitudes de asilo menos durante 2022” en *El Foro de Ceuta*, 28-I-2023. (Consultado el 23/02/2023).

“Colonia se blindará para que no se repita su Nochevieja más negra”, en *El Confidencial*, 31-XII-2018. (Consultado el 08/03/2022).

“Detenidas 14 personas y desmanteladas 5 macroplantaciones de marihuana en Barcelona”, en *La Vanguardia*, 04-XII, 2022. (Consultado el 13/02/2023).

“Decenas de refugiados hallados muertos en un camión en Austria”, en *El Mundo*, 27-VIII-2015. (Consultado el 23/09/2022).

“Diez curiosidades sobre la Declaración Universal de Derechos Humanos” en *Público*, 10-XII-2014. (Consultado el 02/07/2022).

“El acuerdo indigno entre la Unión Europea y Turquía”, en *noticiasdegipuzkoa.eus*, 19-III-2021. (Consultado 19/06/2022).

“El colapso del sistema deja en la calle a familias solicitantes de asilo con niños a pesar del frío”, en *El Diario.es*, 29-I-2023. (Consultado el 25/02/2023).

“El debate de la ley de inmigración en Francia pone a prueba la mayoría de Macron en la Asamblea”, en *France 24*, 21-IV-2018. (Consultado el 25/03/2021).

“El Gobierno aprueba la reforma que busca introducir en el mercado laboral a miles de trabajadores extranjeros”, en *El Diario.es*, 26-VII-2022. (Consultado el 15/10/2022).

“El Gobierno francés abre otro frente con su ley de control de la inmigración "para integrar"” en *El Mundo*, 1-II-2023. (Consultado el 25/02/2023).

- “El mapa de las bandas latinas en Madrid”, en *Telemadrid*, 6-II-2022. (Consultado el 25/02/2023).
- “El Ministro del Interior alemán dice que la inmigración es "la madre de todos los problemas" en *El Periódico*, 06-IX-2018. (Consultado el 25/03/2021).
- “El Primer Ministro francés pide "no confundir terrorismo con inmigración” en *Agencia EFE*, 28-IV-2021. (Consultado 19/06/2022).
- “El reparto de refugiados en la UE termina con un cumplimiento ínfimo”, en *El País.Com*, 27-IX-2017. (Consultado el 08/07/2022).
- “El Tribunal Constitucional avala las devoluciones en caliente de inmigrantes” en *Periódico El País*, 19-XI-2020. (Consultado el 25/03/2021).
- “En el corazón de París, la policía desalojó con violencia un campamento de migrantes” en *France24*, 24-XI- 2020. (Consultado el 25/03/2021).
- “España bate su récord de peticiones de asilo y refugio en 2022”, en *El País,Com*, 12-I-2023. (Consultado el 23/02/2023).
- “España deberá acoger a 191.000 inmigrantes al año de aquí a 2050 para compensar la caída de cotizantes”, en *El Independiente.com*, 20-V-2021. (Consultado el 08/07/2022).
- “España, Italia, Grecia, Chipre y Malta reclaman a la UE un reparto equitativo de la responsabilidad migratoria”, en *Europa Press*, 20-III-2021. (Consultado el 02/02/2023).
- “España es el país de la UE con más peticiones de asilo por la presión de Latinoamérica”, en *El País.com*, 23-02-2020. (Consultado el 23/11/2021).
- “España mantiene 8.000 solicitantes de asilo a la espera de una plaza de acogida” en *El País*, 7-X-2020. (Consultado el 25/03/2021).
- “España se mantiene a la cola de los países de la UE por reconocimiento de peticiones de asilo”, en *El País.com*, 18-III-2021. (Consultado el 08/07/2022).
- “España necesita siete millones de inmigrantes en tres décadas para mantener la prosperidad”, en *El País.com*, 21-VII-2021. (Consultado el 22/11/2022).



“España sólo concedió el 5% de las solicitudes de asilo resueltas en 2020, frente al 33% de media en la UE”, en *Vozpopuli*, 18-III-2021. (Consultado el 25/03/2021).

“España vuelve a defraudar y concede solo el 5% de las solicitudes de asilo”, en *CEAR*, 18-III-2021. (Consultado el 08/07/2022).

“Este 2016 bate el trágico récord de migrantes muertos en el Mediterráneo”, en *El País.Com*, 27-X-2016. (Consultado el 12/06/2021).

“Francia y Alemania, ante el dilema de las expulsiones de los “inmigrantes peligrosos”, en *NIUS Diario*, 13-XII-2020. (Consultado el 08/03/2021).

“Francia acelerará el proceso de asilo y creará más plazas para refugiados” en *El País*, 14-VII-2017. (Consultado el 30/03/2021).

“Francia: desmantelan un campamento de migrantes en Calais” en *Deutsche Welle*, 29-VIII-2020. (Consultado el 25/03/2021).

“Francia endurece su política migratoria” en *El Comercio*, 6-XI-2019. (Consultado el 25/03/2021).

“Francia: Juicio histórico debe demostrar que la solidaridad no es delito” en *Amnistía Internacional España*, 14-I-2020. (Consultado el 30/03/2021).

“Francia: la policía está expulsando a niños y niñas migrantes”, en *Human Rights Watch*, 5-V-2021. (Consultado el 08/03/2022).

“Francia pide a España un mayor control fronterizo de la migración”, en *La Vanguardia*, 11-I-2023. (Consultado el 23/02/2023).

“France: Pushbacks and Evictions Continue at the French-Italian Border Cédric Herrou Acquitted in Final Judicial Victory, Calais Judge Rejects Request to Close Camp and Migrants Granted Shelter in Paris”, en *ECRE Weekly Bulletin*, 2-IV-2021. (Consultado el 08/03/2022).

“Francia recuerda a Samuel Paty, el profesor decapitado por enseñar caricaturas de Mahoma”, en *El Periódico.com*, 15-III-2021. (Consultado el 08/03/2022).

“France: Reports on Pushbacks and Human Rights Violations Continue”, en *ECRE Weekly Bulletin*, 19-II, 2021. (Consultado el 08/03/2022).

- “German interior minister gets 69 failed asylum seekers deported on 69th birthday”, en *Daily Sabah*, 10-VII-2018. (Consultado el 25/04/2021).
- “Germany to roll out asylum seeker holding centres”, en *Development Channel*, 21-V-2018. (Consultado el 26/03/2021).
- “Gestión de las solicitudes de asilo: La asignatura pendiente para muchos países europeos, incluida España” en *Periódico Conflegal*, 01-I-2019. (Consultado el 25/04/2021).
- “Guerra en Ucrania España cuenta con 21.000 plazas para refugiados ucranianos y abrirá una bolsa de familias de acogida”, en *RTVE.es*, 15-III-2022. (Consultado el 05/12/2022).
- “Interior quiere duplicar las resoluciones de asilo para desatascar el sistema” en *el periódico El País*, 07-VIII-2020. (Consultado el 25/03/2021).
- “La brutal eclosión de la marihuana protagoniza una nueva era en el tráfico de drogas que huye de los nombres propios, se diversifica con bandas policriminales y se internacionaliza”, en *El País.Com*, 28-I-2021. (Consultado el 13/10/2022).
- “La política de Macron: mano dura con los migrantes económicos y los refugiados”, en *El Salto Diario*, 24-II-2018. (Consultado el 25/03/2021).
- “La tensión política en la unión europea a raíz de la reforma del asilo”, en *Geopol*, 30-IV-2021. (Consultado el 22/11/2022).
- “La Unión Europea otorgó asilo a 281 mil personas en 2020”, en *Agencia Anadolu*, 21-IV, 2021. (Consultado el 22/04/2022).
- “Las cifras que desmienten la crisis migratoria en la UE”, en *El País.Com*, 18-I-2019. (Consultado el 12/02/2023).
- “La policía francesa evacúa dos grandes campamentos de migrantes en París”, en *La Vanguardia*, 07-XI-2019. (Consultado el 27/03/2021).
- “Las solicitudes de asilo en la UE se disparan a niveles de la crisis de refugiados”, en *El Periódico de España*, 25-XI-2022. (Consultado el 01/01/2023).
- “Las 23 víctimas del salto masivo a la valla de Melilla murieron por "asfixia mecánica”, en *Euronews*, 14-VII-2022. (Consultado el 13/02/2023).

“La UE aprueba el reparto de 120.000 refugiados pese al rechazo de cuatro países del Este”, en *RTVE*, 22-IX-2015. (Consultado el 08/07/2022).

“La UE pide a España que acoja a un 9,1% de demandantes de asilo y a 1.458 nuevos solicitantes”, en *20 Minutos.es*, 13-V-2015. (Consultado el 08/07/2022).

“La UE solo se ha repartido el 3,5% de los refugiados que prometió hace un año”, en *El País*, 28-IX-2016. (Consultado el 08/07/2022).

“La vida tras la patera: trabas para pedir asilo, arbitrariedad e inseguridad. RTVE y EFE” en *RTVE*, 16-I-2018. (Consultado el 25/03/2021).

“Las peticiones de asilo tardan más de tres años en resolverse” en *El Periódico de Aragón*, 18-II-2019. (Consultado el 25/03/2021).

“Lesbos, el reto migratorio de la puerta de Europa”, en *El País.Com*, 18-V-2021. (Consultado el 25/08/2022).

“Los saltos a las vallas de Ceuta y Melilla suben un 24% a pesar de las concesiones del Sáhara”, en *El Independiente*, 04-I-2020. (Consultado el 25/03/2021).

“Los alemanes cambian su percepción sobre los refugiados tras los ataques sexuales en Colonia”, en *El Mundo*, 15-I-2016. (Consultado el 08/03/2022).

“Madrid sufre colapso de solicitantes de asilo y exige a Escrivá que los derive a sus recursos”, en *20minutos.es*, 21-VII-2022. (Consultado el 15/12/2022).

“Marihuana últimas noticias, ABC Madrid”, en *ABC Madrid*, 12-I-2021. (Consultado el 13/10/2022).

“Más de 140.000 refugiados esperan la respuesta de España a su solicitud” en *Agencia EFE*, 19-VI-2020. (Consultado el 25/04/2021).

“Migraciones limita el acceso a las ayudas de los solicitantes de asilo para priorizar a los refugiados”, en *El País.com*, 4-I-2021. (Consultado el 08/03/2022).

“No hay una 'Gran dimisión', sino bajos salarios y falta de formación: España busca cubrir 109.000 puestos vacantes”, en *El Diario.es*, 23-V-2022. (Consultado el 15/10/2022).

“Nueva ley de inmigración en Francia... ¿Excesiva o insuficiente?” en *Radio FRI*, 02-VIII-2018. (Consultado el 25/03/2021).

“Radiografía de la noche que sacudió Alemania”, en *El País.Com*, 24- II-2016. (Consultado el 10/03/2022).

“Registradas 190.000 solicitudes de asilo en Alemania en 2021”, en *SWI swissinfo.ch*, 12-I-2022. (Consultado el 08/03/2022).

“Relaxe requise pour Martine Landry, une responsable d’Amnesty jugée pour avoir aide des migrants”, en *France 24*, 31-V-2018. (Consultado el 30/03/2021).

“Solicitantes de asilo instalaron un campamento en pleno centro de París”, en *Anadolu Agency*, 26-III-2021. (Consultado el 25/02/2023).

“Solicitudes de asilo progresan un 31% en Francia en 2022” en *Barron`s*, 26-I-2023. (Consultado el 25/02/2023).

“Solicitantes de asilo abandonados a su suerte por Francia, luchan por sobrevivir en Calais” en *Anadolu Agency*, 02-III-2021. (Consultado el 25/04/2021).

“Solo tres de los 58 hombres detenidos por los abusos sexuales de Nochevieja en Colonia son refugiados” en *El Diario.es*, 15-II-2016. (Consultado el 08/03/2022).

“Polémica en Francia por el violento desalojo de un campamento de migrantes en París” en *RTVE*, 24-XI-2020. (Consultado el 25/03/2021).

“Por qué son legales las devoluciones en caliente de la frontera” en *The Conversation*, 2- III-2020. (Consultado el 08/03/2021).

“Qué se esconde tras el "bienvenidos refugiados" de Merkel” en *Periódico Público*, 20- III- 2016. (Consultado el 25/03/2021).

“Tele-coca': una red de narcos traficó con 200 inmigrantes y les obligaba a vender droga a domicilio”, en *ABC de Madrid*, 5-V-2021. (Consultado el 13/10/2022).

“Turquía investiga una red de tráfico de personas a Alemania que utilizaba pasaportes oficiales”, en *El País*, 26-II-2021. (Consultado el 05/07/2022).

"Vox lanza una campaña en contra de dar ayudas a los inmigrantes y les pone nombre: Karim, Said, Alí...", en *El Español*, 13-IV-2021. (Consultado el 30/11/2022).

“UE: El aniversario del acuerdo con Turquía, un aviso frente a nuevos acuerdos de migración peligrosos”, en *Amnistía Internacional*, 12-III-2021. (Consultado el 05/07/2022).

“UE: del “enfoque global de la migración y la movilidad” a un enfoque de control”, en *Acampa Madrid*, 20-XII-2020. (Consultado el 05/07/2022).

“Un sistema desbordado deja sin techo a los refugiados” en *El País*, 24-XI-2019. (Consultado el 08/03/2022).

“Un sistema de acogida desbordado vuelve a dejar a los solicitantes de asilo en las calles de Madrid”, en *El País. Com*, 3-X-2022. (Consultado el 15/11/2023).

“Una mentira activó el engranaje del asesinato del profesor francés Samuel Paty”, en *El País*, 10-III- 2021. (Consultado el 08/03/2022).

“Worse than the Jungle’: Refugees face ‘acute’ lack of sanitation and ‘alarming’ police brutality on Italian border”, en *Independent*, 1-X-2017. (Consultado el 06/06/2022)

## **Legislación**

Boletín Oficial del Estado, *Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*, BOE núm. 263, de 31 de octubre de 2009  
Referencia: BOE-A-2009-17242, Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2022.

Diario Oficial de la Unión Europea, *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Bruselas, Diario Oficial n° C 326 de 26/10/2012.

Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido), COM/2016/0465 final - 2016/0222 (COD).

Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición). Aplicable desde el 21 de julio de 2015

Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el

reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición) (aplicable desde el 21 de diciembre de 2013).

Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional y al contenido de la protección concedida (refundición) COM (2009) 551 final, 2009/0164 (COD)).

Directiva 2005/85/CE, del Consejo, de 1 de diciembre, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado.

Directiva 2004/83/CE, del Consejo de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida.

Directiva 2003/86/CE, del Consejo, de 22 de septiembre, sobre el derecho a la reagrupación familiar, establece las estipulaciones para la efectividad del derecho de reagrupación familiar relativo a los refugiados.

Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, Relativa a las Normas Mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.

*Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria*, «BOE» núm. 263, de 31 de octubre de 2009 Referencia: BOE-A-2009-17242, Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2022.

Recommendation 1470 (2000) Situation of gays and lesbians and their partners in respect of asylum and immigration in the member states of the Council of Europe.

Recomendación de la Comisión relativa a un mecanismo de la UE para la preparación y la gestión de las crisis migratorias: Plan Rector de Preparación y Gestión de Crisis Migratorias, COM (2020) 6469, de 23 de septiembre de 2020.

Reglamento 2021/1147 de 7 de julio de 2021 por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración DOUE L 251/01, 15.7.2021

Reglamento (Ue) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo del 24 de junio de 2021, por el que se establecen disposiciones comunes sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo Plus, el Fondo de Cohesión, el Fondo de Transición Justa y el Fondo Europeo Marítimo, de la Pesca y la Acuicultura y normas financieras para estos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior e Instrumento de Apoyo Financiero para la Gestión de Fronteras y Política de Visados PE/47/2021/INIT.

Reglamento relativo a las situaciones de crisis y de fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo. COM (2020) 613 de 23 de septiembre de 2020.

Reglamento por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE. COM (2020) 611, de 23 de septiembre de 2020.

Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, relativo a la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1052/2013 y (UE) 2016/1624.

Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) nº 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo)

Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) n.º 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo (COM (2016)0468 – C8-0325/2016 – 2016/0225(COD)).

Reglamento (UE) nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (refundición).

Reglamento (UE) n° 603/2013 relativo a Eurodac: la base de datos dactiloscópicas de los solicitantes de asilo de la Unión Europea para comparar sus impresiones dactilares

Reglamento (UE) n° 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (refundición), aplicable desde el 20 de Julio de 2015.

Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 439/2010. Bruselas, 17 de noviembre de 2021 (OR. en) 2016/0131 (COD) PE-CONS 61/21.

Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, (Dublín II) por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país.

Reglamento (CE) n° 2725/2000 del Consejo, de 11 de diciembre de 2000, relativo a la creación del sistema Eurodac para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín.

## **Sentencias**

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sentencia del TJUE de 18 de julio de 2018 por el procedimiento entre *F contra Bevándorlásiés Állampolgárság Hivatal*

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 6 de abril de 2017, *Affaire A. P., Garçon y Nicot vs Francia*.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sentencia de 11 de junio de 2015 C-554/13 y la sentencia de 15 de febrero de 2016 – C-601/15 PPU – J.N. contra *Staatssecretaris van Veiligheid en Justicie*

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (Sala Cuarta) de 8 de mayo de 2014. Sentencia Asunto C-604/12. H. N. y Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General.



Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 2 de diciembre de 2014 de *A. y otros contra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sentencia en los asuntos acumulados C-199/12, C-200/12 y C-201/12 X, Y, Z / Minister voor Immigratie en Asiel. 7 de noviembre de 2013. pág. 3.

*De la acogida a la integración:  
transformación en los criterios morales y  
jurídicos aplicados a la gestión de la  
protección internacional brindada en la  
Unión Europa entre 2015-2022*

**Diana Marcela Pérez Bolaños**