
La situació dels Immigrants i dels Refugiats(bilingüe)

Autor: Css. Jurídica i Reglamentària
Aprovació: Ple, 30 gener 2023

ÍNDEX

Preliminars

1. La mobilitat fenomen natural i el nostre present
2. Què és el procés migratori
3. Quines són les tendències dels fluxos migratoris a Espanya. Característiques sociodemogràfiques
4. El concepte bàsic de protecció internacional
5. Què són els fluxos mixtos i la seua complexitat
6. Les polítiques migratòries desenvolupades a Europa. El sistema Schengen
7. Les polítiques d'immigració a Espanya en referència a la categoria jurídica d'estranger: la llei d'estrangeria
 - . Àmbit autonòmic, regularització i integració
8. Les persones demandants d'asil: refugiats/es
 - . El dret d'asil
9. El Tribunal Europeu de Drets Humans
10. La protecció a Espanya
 - . Directrius jurídiques polítiques
 - . Creació d'organismes per a l'Agenda 2030
 - . A la primera dècada del segle XXI València es consolida com a ciutat

multicultural

Consideracions

Preliminars

El Consell Valencià de Cultura ha fet palesa la seua sensibilitat pel drets humans a través de diversos informes i declaracions. Amb aquest informe sobre la immigració i les persones demandants de protecció, volem posar en relleu la situació dels immigrants i dels refugiats en relació als drets humans i als drets fonamentals. En un món on el canvi climàtic és un fet evident, la geopolítica -l'estudi dels efectes de la geografia física i humana sobre la política i les relacions internacionals-, encara que complexa, no pot menystenir aquesta realitat i les seues conseqüències per a les generacions futures, els nostres descendents, quan prioritza els interessos econòmics excessius per sobre de l'impacte ambiental, dels drets humans i els drets fonamentals, i per sobre de raons humanitàries, de la salut del planeta, dels seus habitants, i de les possibilitats de convivència.

Aquest informe recull els conceptes més bàsics sobre els immigrants, refugiats i el dret d'asil, a partir del Conveni de Ginebra. Com s'analiza la seua aplicació pels experts estudiosos d'aquesta realitat, recollint la informació d'actes de congressos, d'instituts de Drets Humans, d'organitzacions no governamentals, i així com també les polítiques sobre immigrants i refugiats europees i l'harmonització d'Espanya amb elles; les polítiques nacionals i les possibles polítiques autonòmiques i locals. S'exposa quines són les consideracions més rellevants en aquest procés tot plegat. I per damunt de tot es destaca com la dimensió global fa impossible que la governança de les immigracions estiga a l'abast d'un sol país. Per a aquest informe hem comptat amb les compareixences del catedràtic de Filosofia del Dret i Filosofia Política, Javier de Lucas, fundador de l'Institut de Drets Humans a la Universitat de València, Ángeles Solanes, catedràtica de Filosofia del Dret, investigadora principal del Grupo Multihuri¹, i Patricia Muñoz, doctora en Arquitectura, premi extraordinari per la seua tesi sobre allotjaments prefabricats per a refugiats. També amb Noelia Montagut, tècnica de l'Àrea d'Incidència i Participació Social de la Comissió Espanyola d'Ajuda al Refugiat, CEAR, i María Zabala Hartwig, Associada per a Solucions Duradores de l'Alt Comissionat de Nacions Unides per als Refugiats Espanya, ACNUR.

1. La mobilitat, fenomen natural i el nostre present

La mobilitat de la població és un fet natural, una realitat estructural, un fenomen global i holístic que acompanya la història de la humanitat, i també un component inseparable de l'evolució. Els fluxos migratoris registrats a Espanya estan inscrits en el context mundial de les últimes dècades amb la intensificació de moviments transnacionals de persones en el context de la globalització. Des d'una perspectiva sociològica, la immigració, seguint l'Escola Sociològica de Durkheim, tal com va exposar el professor Javier de Lucas en la seua compareixença, és un fenomen social perquè implica totes les dimensions socials: econòmica, cultural, política, pràctiques socials, valors i representacions del món. La magnitud d'aquest

¹ Investigadora principal del Grupo Multihuri de la Universitat de València que lidera el projecte Racisme i Discriminació des del 2013.

fenomen migratori des de final del segle XX ha transformat profundament els perfils de la societat espanyola fins al punt de presentar un nivell de multiculturalitat com la dels principals països receptors dins el món desenvolupat. Tanmateix, l'augment de l'emigració des d'Espanya cap a l'estranger durant els anys més aguts de la crisi econòmica fa que aquest fenomen tinga una importància quantitativa inferior als fluxos de les entrades de població, la qual cosa no resta per prestar-li la deguda atenció. Els fluxos migratoris es produeixen dins d'una complexa realitat geopolítica amb importants desequilibris sociodemogràfics i econòmics.

Ens trobem en uns moments en què els desplaçaments forçosos al llarg del nostre planeta són majors dels que es derivarien de conflictes puntuals o de desastres naturals determinats. La recerca de refugi s'ha convertit en un element estructural d'un sistema desigual, que obliga a fer desplaçaments per diverses causes alarmants en un volum cada vegada major.

Les diferents rutes per on fugen les persones que demanen protecció, els refugiats, impliquen travessar fronteres de diferents estats. Així, entre les tres rutes principals assenyalam: la ruta dels Balcans occidentals, la ruta de l'est d'Europa, la ruta del Mediterrani central i la ruta d'entrada per Ceuta i Melilla o ruta africana. La major part de les persones que arriben ho fan com a immigrants forçats, i en un alt percentatge fugen de conflictes armats i d'altres persecucions. Així, segons les dades de l'Alt Comissionat de les Nacions Unides per als Refugiats, ACNUR, creixen les arribades de refugiats i immigrants a les costes de Grècia, Itàlia, Malta i Espanya. L'explotació sexual i les violacions se succeeixen en un alt percentatge en aquestes rutes i es relacionen amb les màfies. Segons les dades demogràfiques d'ACNUR, a juny del 2022 el 50% dels refugiats són dones i xiquetes.

Hi ha una situació molt concreta de les dones en la ruta del Mediterrani: la doble vulnerabilitat per la xarxa de tracta d'éssers humans. Així també la situació d'aquelles persones la identitat o sexualitat de les quals no s'ajusten a les normes internacionals.

Si els fluxos migratoris són un fenomen global de naturalesa transnacional, les respostes difícilment poden venir de solucions nacionals. La Declaració de Nova York per als Refugiats i els Immigrants tracta les bases per a la protecció internacional i el compromís dels estats d'elaborar dos pactes mundials que es van materialitzar el 2018: el Pacte Mundial per als Refugiats i el Pacte Mundial per una Migració Segura, Ordenada i Regular. En ells s'assenyala la importància d'adoptar un enfocament integral de les qüestions pertinents, per a garantir a totes les persones que arriben als nostres països, en particular a aquells que formen part de grans moviments, siguen refugiats o siguen immigrants, una acollida ràpida, respectuosa, humana i digna que se centre en les persones i tinga en compte les qüestions de gènere. Garantir el respecte i la protecció dels drets humans i les llibertats fonamentals.

No obstant això, en opinió dels experts estudiosos del fenomen de les immigracions, dels refugiats i dels drets humans, així com en opinió d'ONG com ara CEAR, ACNUR i Metges sense Fronteres, s'ha malgastat la possibilitat de gestió supranacional i no hi ha hagut un acord en la política dels cinc eixos de la immigració: la regulació dels fluxos migratoris per motius

econòmics, la gestió bilateral de cooperació, democràcia, drets i desenvolupament, els instruments de polítiques a la frontera, el sistema d'acollida a les persones que necessiten protecció internacional, i l'acollida, integració i inclusió de les persones immigrants. Només hi ha hagut acord per al control de fronteres com una noció residual de sobirania nacional, ja que aquestes decisions es prenen de forma conjunta per la Comissió i/o el Consell Europeu.

En el context europeu, els estats es blinden davant les immigracions i les demandes de refugi. I mentrestant, les societats actuals tenen el desafiament de garantir la cohesió de la ciutadania davant un món ple de desigualtats amb uns processos migratoris rellevants i un ressorgiment de discursos ideològics extremistes que exclouen els immigrants. Any rere any, la vida de milers de persones, els conflictes, els enfrontaments, estan ancorats en un racisme social i institucional; una amenaça greu per a la pau social.

El fet d'afirmar com a naturals les accions injustes i discriminatòries les legitima i les fa incontestables. Per aquest motiu, aquesta idea dels drets humans s'ha de globalitzar en totes les esferes: jurídica, econòmica, social i política, perquè tots els contextos estan interrelacionats i s'han de veure transversalment en la totalitat de les fases per a elaborar normes.

Amb aquesta finalitat, les accions informatives i formatives, si es vol aconseguir una política comuna, s'hauran de realitzar a dos nivells: des de dalt, amb una preparació específica de qui ha de prendre les decisions que tenen efectes sobre persones d'una altra ètnia. I per baix, en l'àmbit de la ciutadania, des de les edats primeres caldrà educar eliminant estereotips i prejudicis, i transmetre-ho a les famílies i a les altres generacions.

2. Què és el procés migratori

Hi ha un objectiu genèric inherent a tot procés migratori, la recerca de millora d'oportunitats de vida. Els conflictes bèl·lics i la fam n'han estat els principals detonants tradicionals, i són motius encara presents, sobretot els de caràcter econòmic tal com ho evidencien en els últims anys les sol·licituds de protecció internacional. No obstant això, els fluxos migratoris responen també a un transfons polític, econòmic i ètic indefugible: les desigualtats econòmiques, els conflictes bèl·lics, les crisis humanitàries o els efectes del canvi climàtic. L'augment de la desigualtat derivat de la divisió de la riquesa paral·lel a les diferències importants en la qualitat de vida d'uns països en relació a d'altres. Milions de persones han hagut d'abandonar la terra natal, i no ha estat en molts casos una elecció sinó l'única possibilitat de salvar les seues vides o d'oferir a les seues famílies la possibilitat d'un futur amb pau i seguretat allunyat de la misèria, la guerra o la persecució. Els fluxos també van guanyant complexitat en el marc d'una mundialització de l'oferta i la demanda d'ocupació, la proliferació de cadenes de valor i la competitivitat global pel talent, i tot plegat s'ha accentuat durant els últims segles a causa dels avanços tècnics dels transports i les comunicacions.

S'està produint un canvi en l'origen i en el perfil de l'immigrant a escala planetària, la feminització de la immigració, la immigració infantil i la immigració pel canvi climàtic; la fugida de desastres naturals a l'Àsia, l'Amèrica Llatina i l'Àfrica. L'ONU preveu per al 2050 uns 200 milions de desplaçats per aquest motiu, i els experts auguren una crisi humanitària que afectarà fonamentalment els països en desenvolupament, i la majoria de desplaçats climàtics són dones. No obstant això, la definició de refugiat mediambiental no existeix en la Convenció de l'Estatut dels Refugiats, que data de l'any 1951. Llavors, són persones sense un estatut internacionalment reconegut, per la qual cosa no reben ajudes econòmiques. Les migracions forçoses representen el 26,5% del total de les migracions internacionals amb la dificultat que comporta separar les causes que determinen incloure-les en una sola categoria, en barrejar-se els motius econòmics, climàtics o la fugida de conflictes.

Una altra variable a tenir en compte és l'augment de la connectivitat. L'Organització Mundial de les Migracions, l'OIM, assenyala diverses raons per les quals cal tenir ben present la relació entre la migració internacional i els processos complexos inherents a una major connectivitat. L'aportació d'informació sobre les dinàmiques mundials que afecten les poblacions amb tendència a moure's; aquelles en risc de desplaçament i exposades a la migració irregular. També pot ajudar a determinar la funció de les polítiques i les seues limitacions per a configurar els patrons migratoris i influir-hi.

Els avanços en transport, l'augment de les tecnologies de telecomunicació, impulsen la connectivitat en múltiples formes, presagien un canvi que sembla ja una tendència a llarg termini. Però l'OIM assenyala que malgrat aquests avanços es mantenen les barreres geogràfiques espacials de forma significativa per a la mobilitat de les persones, especialment en relació amb els conflictes armats i els desastres naturals. Es dona la contradicció que l'augment de la connectivitat virtual i la liberalització de l'intercanvi de mercaderies augmenten les barreres, principalment legals, per als desplaçaments de les persones.

3. Quines són les tendències dels fluxos migratoris a Espanya. Característiques sociodemogràfiques

Espanya actualment és un dels 20 països receptors de migracions segons les dades de l'Organització de la Immigració Mundial, OIM. Fins al final dels anys 70 érem emissors d'emigrants. Als anys 80 començarem a ser-ne receptors, i la primera llei d'Estrangeria va ser la 77/1985 d'1 de juliol. L'Institut Nacional d'Estadística, INE, amb l'estadística de les migracions, és la font bàsica per a determinar els fluxos migratoris de la població. Aquesta estadística s'elabora a partir de les dades del Padró Continu amb l'anàlisi de les altes i baixes dels residents que conformen l'anomenada Estadística de Variacions Residencials, de manera que no hi consten les persones no empadronades. Perquè aquestes variacions residencials es consideren part dels fluxos migratoris cal una permanència d'una any com a mínim, d'acord amb les normes de la Unió Europea. Segons les dades d'estadística de migracions del primer semestre del 2022, la població resident a Espanya va augmentar en 182.141 persones a la

primera meitat del 2022 i es va situar en 47.615.034 habitants l'1 de juliol de 2022. És el valor màxim de la sèrie històrica. El creixement és degut a un saldo migratori positiu de 258.547 persones, que compensa un saldo vegetatiu negatiu de 75.409 persones. La Comunitat Valenciana és la tercera després de Madrid i les Illes Balears en augment de població. Els fluxos més recents mostren una immigració amb una major diversitat de països de naixement dels immigrants, una major feminització i una menor concentració en edats juvenils.

Segons dades de l'informe *Inmigración Española en España. Efectos y Oportunidades del Consejo Económico*, de l'any 2019, la població estrangera, més jove que l'autòctona, està contribuint a reduir el procés acusat d'envelliment demogràfic a Espanya amb el reforç de segments joves d'entre 15 i 64 anys. Així, es limita la taxa de la dependència de les últimes dècades, i el pes de les dones en edats joves suavitzava la tendència de la baixa natalitat.

La distribució territorial és desigual, la major part resideix a Catalunya, Madrid, Andalusia i la Comunitat Valenciana en funció del dinamisme econòmic, o el cas dels majors de 65 anys també a les zones litorals. Segons l'informe hi ha una bretxa econòmica en sanitat, serveis socials i dependència, en la integració a l'habitatge i en la integració a l'educació. Tanmateix, la immigració té unes implicacions econòmiques, és un suport fonamental per a l'atenció a la dependència, i pot a més contribuir a equilibrar la sostenibilitat financera del sistema de pensions. Les immigracions tenen un impacte afegit positiu per a les economies receptores tant pel que fa al creixement i a l'ocupació com per a la sostenibilitat de l'estat de benestar. Tot això és un fet contrastat sobre el qual existeix un ampli consens tant en els cercles acadèmics com en les instàncies econòmiques nacionals i internacionals. Així, a Espanya ha estat un factor clau del creixement econòmic principalment, de contribució a l'augment de la població activa, i del desenvolupament i dinamisme de sectors intensius de mà d'obra amb molt de pes en l'economia, com ara la construcció hotelera, el turisme, l'hostalera, l'agricultura i els serveis domèstics i les cures a les persones grans.

4. El concepte bàsic de protecció internacional

L'Alt Comissionat de les Nacions Unides per als Refugiats, ACNUR, és una organització apolítica humanitària i social creada el 1950 per a proporcionar protecció internacional i solucions permanents als refugiats. La protecció internacional suposa accedir a un territori segur i gaudir d'una protecció justa i eficaç. El respecte als drets humans i als drets fonamentals: el dret a no ser retornat (principi del *non-refoulement*). Una acollida digna, integració, reassentament i retorn voluntari. La Convenció de Ginebra de 1951 és l'instrument legal clau en matèria de protecció de les persones refugiades. La Convenció defineix què és un refugiat, estableix l'estatut jurídic de les persones i estableix el principi de no devolució a l'article 33, que diu: «cap estat contractant podrà, per expulsió o devolució, posar a un refugiat en cap moment en les fronteres de territoris on la seua vida o la seua llibertat perilla per motius de raça, religió, nacionalitat, pertinença a un determinat grup social o per les seues opinions polítiques».

Segons la Convenció, un refugiat és aquella persona que a causa de temors fundats de ser perseguida per motius de raça, religió, nacionalitat, o per pertànyer a un determinat grup social i polític, es troba fora del país de la seua nacionalitat o residència habitual i no pot, a causa de temors i perills, acollir-se a la protecció d'aquest país. La protecció subsidiària tindrà lloc quan hi haja motius fundats per a creure que tornar al seu país comporta risc de danys greus i absència de protecció.

5. Què són els fluxos mixtos i la seua complexitat

Per a comprendre el que són els fluxos mixtos, quina és la seua realitat i el seu origen, són ben aclaridores les reflexions del professor Javier de Lucas sobre la consideració dels conceptes socials de refugiat i d'immigrant també des de la perspectiva jurídica, i d'aquesta forma poder afrontar la realitat de forma més ajustada i completa. El problema del llenguatge jurídic està en amagar una voluntat de simplificació en pro de la seguretat que s'adapta malament a les realitats complexes de les migracions. En primer lloc, de Lucas assenyala la conveniència, dins l'àmbit jurídic, de parlar de demandants d'asil en lloc de refugiats, ja que molts dels refugiats no ho són des del punt de vista jurídic per no estar reconeguts. En el cas dels immigrants, a més, aquells que estan en situació irregular són anomenats il·legals, però des de l'òptica jurídica seran il·legals les seues conductes i no les persones, ja que no se'ls pot buidar de legalitat com a individus. Amb els missatges d'exclusió, de fora de la llei s'estigmatitzen les persones i s'exclouen socialment, quan les migracions no són un fenomen conjuntural ni tampoc sempre una qüestió d'emergència social a tractar en termes d'ordre públic, ni un fenomen econòmic laboral que haja d'ajustar-se a les lleis del mercat. Sí, òbviament hi ha crisis migratòries puntuals, com la del 2015, i en aquest cas concret la resposta comuna de la Unió Europea va fracassar immediatament per un problema de les polítiques d'immigrants, ja que la immigració és sobretot un assumpte polític, segons ens assenyala el professor de Lucas. La immigració és un pilar del nucli de les categories amb què es construeix la política d'ordre internacional. I, com a fet polític, la immigració comporta dues categories tradicionals que són la ciutadania i la sobirania. I la via de convertir-se una persona en ciutadà és mitjançant la nacionalització.

L'ampliació de les causes i les complexitats de les migracions internacionals en un món globalitzat no sempre arriben a cobrir les demandes de protecció internacional per als migrants irregulars, i creen una situació on és difícil establir distincions entre els migrants econòmics i els demandants de protecció internacional tal com, per exemple, es fa palés en la frontera sud d'Espanya. És necessari un sistema de triatge per a atribuir conseqüències jurídiques diferents, drets i prestacions diferents. I aquesta és la problemàtica real del que s'anomenen fluxos mixtos, i no tenir-ho en compte té unes conseqüències negatives.

Es problematitzen les normes per a distingir els immigrants considerats refugiats dels considerats econòmics, i d'aquesta forma els criteris emprats pels països de destinació per a acceptar o rebutjar immigrants irregulars no preveuen les noves demandes de protecció

internacional. La definició de l'estatut del refugiat i el concepte de fluxos mixtos necessiten un revisió per a considerar les noves realitats de migracions internacionals. Aquest és el cas concret dels immigrant provinents dels països subsaharians, sense demandes de protecció internacional: com a immigrants irregulars es consideren econòmics i són rebutjats i repatriats; d'aquesta manera el combat contra la immigració irregular, considerada per raons econòmiques, contribuirà a la invisibilitat dels fluxos mixtos.

La identificació

Per a un dret d'asil efectiu cal la correcta identificació dels sol·licitants. I aquesta identificació és un dels aspectes més sensibles quan trobem migrants mesclats per la mobilitat humana des de la perspectiva econòmica i alhora necessitats de protecció internacional. L'OIM considera fluxos mixtos els moviments de població complexa formats per refugiats sol·licitants d'asil, immigrants econòmics i altres immigrants.

Però a efectes d'un estatut jurídic diferent cal distingir entre immigració, quan es refereix al procés de persones que migren amb el propòsit d'instal·lar-se en una altre estat, i l'asil, que és la protecció concedida per un estat en acollir un estranger davant la persecució i el perill per a la seua integritat física.

Són dos situacions jurídiques diferents que exigeixen polítiques i normatives diferents. D'una banda, la immigració està concretada en les normes d'estrangeria, i de l'altra, l'asil té unes normatives diferents. Són dos realitats diverses que no han de rivalitzar per importància ni prioritzar-ne una en detriment de l'altra.

Les carències de visió sobre els desplaçaments de població i les migracions poden tenir greus conseqüències sobre els sistemes democràtics actuals, tal com es veu a les guerres identitàries davant la manca d'integració social de les capes més marginals. Es gestiona la mobilitat humana de forma defensiva quan el factor clau per a comprendre el moviment migratori és el demogràfic per una part, i per l'altra les diferents normes d'acollida per als immigrants i els refugiats. Les progressives dificultats introduïdes en el Sistema Europeu Comú d'Asil, SECA, per a sol·licitar asil, ha generat que a les fronteres s'amunteguen estrangers en situació irregular i potencials demandants d'asil. Es consideren tots, a priori, immigrants, la qual cosa dificulta les demandes d'asil. En realitat és d'una gran complexitat identificar els refugiats en fluxos irregulars mixtos especialment quan les persones no tenen un únic motiu per a la mobilitat. Els casos més clars són quan el motiu és la fugida d'una guerra i no poden tornar. Però uns i altres tenen com a primera opció el tractament policial i són rebuts a les fronteres per l'Agència Europea de la Guàrdia de Fronteres i Costes, FRONTEX, en un temps en què cada vegada és major la preocupació per la seguretat. D'aquesta manera es justifica la proliferació de centres de retenció i detenció on convergeixen immigrants i refugiats sol·licitants de protecció internacional que venen més enllà del territori europeu.

6. Les polítiques migratòries desenvolupades a Europa. El sistema Schengen

Les polítiques migratòries desenvolupades a la Unió Europea a les darreres dècades han posat de relleu la incongruència existent entre la defensa dels valors entesos com a propis: igualtat, dignitat, humanisme, solidaritat, que fonamenten el discurs de la garantia de drets, la inclusió i la cohesió en contextos de diversitat, i d'altra banda la posició de seguretat i control ferri de les fronteres amb la construcció social de la població immigrant com a risc per al model social europeu.

L'espai europeu de seguretat, llibertat i justícia ha primat una llibertat de moviments cap a l'interior que ha propiciat un reforçament dels controls en l'accés a l'espai comunitari. El Tractat de la Unió Europea deixava clar que la Unió oferia als seus ciutadans un espai sense fronteres interiors on estava garantida la lliure circulació de persones amb mesures adequades en matèria de control de fronteres externes, lligat a l'asil, la immigració, la prevenció i la lluita contra la delinqüència.

L'anomenat sistema Schengen va tenir com a objectiu suprimir les fronteres sense minvar la seguretat interna imprescindible per al seu funcionament, ja que la modificació del sistema de fronteres, l'enfortiment, i el tractament a les persones que les travessen des d'un tercer estat, n'han estat les notes distintives.

Però malgrat els daltabaixos i les crítiques sembla que l'anomenada zona Schengen s'ha consolidat com a necessària per a una política comuna d'immigració i d'asil. Els estats han tingut un ampli marge discrecional per a reintroduir controls, fins i tot amb condicions que semblaven restablir les fronteres comunes, i la Comissió Europea ha exercit un control mínim entre ells. S'han produït decisions unilaterals cap a les afluències massives d'indocumentats, de menors que no van ser registrats en el primer moment d'entrada a la Unió Europea, que porten al límit la capacitat d'acollida de les autoritats i són una amenaça greu per a l'ordre públic i la seguretat interna. El blindatge de les fronteres externes es considera una ferramenta per a la lluita contra l'amenaça terrorista i per a millorar la seguretat ciutadana amb controls sistemàtics de bases de dades: el Sistema d'Informació Schengen i la Interpol. L'Alt Comissionat del Drets Humans va publicar directrius i principis per a garantir-hi els drets humans, però no són vinculants.

La noció de migrant és un concepte sociològic més ampli que la categoria jurídica d'estranger, que apel·la només a la nacionalitat de les persones i, en conseqüència, s'associa sobretot al nostre país al Règim General aplicable als ciutadans extracomunitaris, tal com abordem a continuació. És a dir, tractarem en primer lloc les polítiques aplicades a la immigració en referència únicament a la categoria jurídica d'estranger i en concret a l'Estat espanyol.

7. Les polítiques d'immigració a Espanya en referència a la categoria jurídica d'estranger: la llei d'estrangeria

Seguint la compareixença de la professora Ángeles Solanes, l'objectiu principal de la política d'estrangeria espanyola ha de ser el foment de la immigració legal mitjançant un sistema de canalització legal i ordenada dels fluxos de persones que vincule la capacitat d'acollida dels treballadors immigrants amb les necessitats del mercat de treball per a una situació administrativa regular. Els punts ineludibles de la política d'immigrants, seguint la Llei 4/2000, són el control dels fluxos migratoris i la lluita contra les xarxes de tràfic de persones, contra la immigració clandestina. I l'altre objectiu serà procurar la integració dels immigrants amb el qüestionament d'aquelles polítiques que no la procuren com a element de cohesió social; i de quina manera totes les implicacions i tensions entre aquestes premisses bàsiques es concretaran a nivell jurídic. Valorar i qüestionar fins a quin punt és factible o en realitat queda en la retòrica d'un discurs i apostar per aquesta gestió d'igualtat pendent.

En primer lloc, el mercat del treball i la situació administrativa regular és una difícil dicotomia. Hi ha unes contínues derogacions parcials, reformes de reglaments, i múltiples instruccions en la tècnica legislativa actual per a regular l'estatut jurídic de les persones immigrants a Espanya. No obstant això, no modifiquen les directrius bàsiques de la Llei 4/2000, i a la fi les reformes han anat encaminades a enfortir el control dels fluxos d'immigració, la integració i la lluita contra les xarxes de tràfic de persones i contra la immigració clandestina.

S'ha emfatitzat la dimensió econòmica, la defensiva social i una reincident atenció i protecció del mercat de treball. Si bé el treball és el principal instrument d'immigració legal, s'haurà de gestionar en funció de la mobilitat humana i la regulació requerirà una gestió global. Perquè la focalització exclusiva en la perspectiva de l'ocupació no serà sensible a les desigualtats estructurals ni a les discriminacions de tracte.

I en aquest punt entrem en la necessitat de conjugar la política d'immigració amb la integració de l'immigrant de forma que l'estatut jurídic de l'immigrant la facilite i la potencie. Una concepció unilateral difícilment podrà ser compatible amb la visió global de la integració, i a més cal un enfocament multidimensional en el qual no seran només la llengua i la cultura els únics indicadors sinó també la igualtat del salari, la salut i els serveis socials, ja que la integració ha de ser també social, especialment jurídica i política, i entra en joc la qüestió de la ciutadania, és a dir, els drets democràtics amb un estatut jurídic ple.

La situació real mostra la dificultat de compatibilitzar la pretensió de la integració davant una realitat on l'estatut jurídic és desigual, la immigració és irregular i s'està arribant a una dimensió que compromet l'esfera democràtica espanyola amb unes persones immigrants dèbils afectades quan la crisi i quan la Covid. Caldria desconstruir fórmules generadores d'una exclusió estratificada per a donar pas a un estatut ple de drets i deures que consolide la

democràcia apropant la societat civil a la jurídica, ja que la devaluació dels drets fonamentals dels estrangers és una reducció de la qualitat democràtica d'un país.

En els moments de la crisi els programes de retorn voluntari assistit van venir determinats per la descompressió del mercat de treball, ja que no era tan necessària una determinada mà d'obra. No obstant això, va produir més atur en immigrants i més il·legals, perquè les condicions als seus països eren pitjors i provocava més economia submergida. No és la millor forma de gestionar la immigració, si es combina una reducció quantitativa d'entrades legals oferides, amb la limitació d'accés d'autoritzacions de residència i de treball per a qui es troba en situació irregular. No es pot complir així l'objectiu de fomentar els fluxos migratoris en una situació administrativa regular. A les dificultats per accedir a la situació administrativa regular amb un treball i un habitatge, cal afegir a més les dificultats transversals, com la possible discriminació racial, ètnica, en habitatge, ocupació i policial. Segons l'informe de l'Agència Europea de Drets Fonamentals del 2010, on més es dona la discriminació social a Espanya és al treball. La legislació antidiscriminatòria no és ben coneguda ni pel públic ni pels professionals del dret, quan just l'estabilitat d'un immigrant i la seua integració depenen de les condicions jurídiques. La regularitat de la situació administrativa i el padró municipal seran els dos referents per a poder exercir els seus drets a Espanya.

Àmbit autonòmic, regularització i integració

Seguint l'exposició de la professora Ángeles Solanes, quan portem el concepte social de la immigració a l'àmbit jurídic i parlem d'estrangeria ens trobem amb dos règims: el comunitari i el no comunitari més majoritari. Segons les dades de l'INE a la Comunitat Valenciana, els 750.000 estrangers regularitzats, que suposen el 14% de la població total, agrupen els estrangers en règim d'estrangeria i els comunitaris, però el règim és distint. El règim d'estrangeria és predominantment quantitatiu. Mentre que en el cas dels refugiats es parla d'un sistema comunitari harmonitzat, com tractarem més avant quan parlem d'ells, amb un mateix règim jurídic en tots els països, en el cas del d'estrangeria es parla de coordinació, i aquesta coordinació no significa harmonització de les actuacions als diferents estats. No estem davant d'un règim d'asil com el de Dublín, sinó d'un règim de fronteres estatals amb altres estats no comunitaris i davant d'unes directrius europees.

Tot allò referent a la planificació, definició, regulació i desenvolupament de política estrangera és competència estatal, però quan s'encreua amb l'àmbit autonòmic i amb competències que ja han estat compartides o transferides com l'educació, la sanitat, l'habitatge, tenen també competències adquirides. La competència per excel·lència de les comunitats autònomes és la integració, perquè en ella s'aglutinen les competències especialment significatives en l'àmbit social; és on cal centrar-se per a realitzar informes i propostes de política d'immigració des de l'àmbit local.

La norma fonamental és la llei orgànica 4/2000 amb un reglament RD 577/2011 amb moltes modificacions que compliquen la norma original: reforma per RD 903/2011 i RD 629/2022 amb modificacions en el camp del treball com l'arrelament, i la llei orgànica 10/2022 per a garantir la llibertat sexual i l'article 31 bis que paralitza l'expulsió en els casos de violència de gènere.

D'acord amb això és necessari que els immigrants estiguen en una situació administrativa regular com a primer objectiu i no es troben en una extrema vulnerabilitat, objecte d'abús en l'àmbit laboral, en l'habitatge; una indefensió de la qual no poden eixir si no tenen cobertura de dret.

Les formes de combatre la irregularitat són: si es tracta de la irregularitat inicial que s'escapa de les competències autonòmiques, i llavors seria de competència nacional com diu el Pacte del 2018: articular vies d'entrada segures, ordenades i regulars. Des de l'àmbit de les ONG s'hi han fet moltes propostes, com ara el cas dels visats per la recerca d'ocupació, però no se'ls ha prestat massa atenció. O bé solucionar la irregularitat quan és sobrevinguda, ja que esdevé irregular entre les ocupacions sense possibilitat de regularitzar-se. En aquest cas cal actuar amb el mecanisme d'autoritzacions temporals per circumstàncies excepcionals d'arrelament segons el decret del 2022 que ha establert 4 tipus d'arrelament: familiar, formatiu, laboral i social amb una idea clau: que el temps d'espera es pugui així regularitzar.

I per demostrar l'estada continuada, el mecanisme que ho permet és el padró municipal com a prova. És a dir, si bé no és l'instrument de la llei, l'administració compleix amb la normativa que la regula i el padró connecta amb l'exercici dels drets a l'educació, sanitat... S'està incomplint aquesta normativa en relació amb el padró municipal, i malgrat poder accedir-hi mitjançant la targeta d'identificació com a estranger, el passaport, o la partida de naixement, qualsevol de les tres és suficient, no obstant això se li està denegant el padró.

Altres qüestions són l'accés a l'habitatge, la bretxa digital per als tràmits administratius i els problemes per a obrir un compte de pagament bàsic als bancs; els impresos no estan traduïts, no poden presentar denúncies si no són admeses i es pot aprofitar la visita a les comissaries per a fer-los un expedient d'expulsió; llavors tenen por de denunciar, i a més es vulnera la llei quan no se'ls deixa anar acompanyats.

L'Estratègia Valenciana del 2021-2026, aprovada pel Consell de Migracions al març del 2022, millora la implementació de les mesures en les àrees d'acció, és a dir els actors que intervenen en la integració, però hi ha el gran absent dels indicadors per a conèixer els patrons d'incompliment, com és el cas mencionat del padró.

Finalment, l'estatut jurídic garantista per a la integració necessita d'altres elements com ara incentivar la convivència intercultural i posar en marxa els mecanismes per a un procés bidireccional; integrar amb els immigrants. Certament la integració aborda temes molt sensibles com la diversitat cultural, si es vol integrar i no només assimilar. Per això s'incideix en la integració social especialment jurídica i política, i entra en joc la noció de ciutadania que

no significa només pertànyer a un estat, sinó que estableix un estatut jurídic com a ciutadà amb uns deures i uns drets i, si se'ls neguen, es nega un tracte igualitari. Per això la desocupació i la dependència de l'estat del benestar és una manca d'integració de l'immigrant. Per a connectar la integració cal oferir accions formatives amb el coneixement i el respecte dels valors constitucionals, de la Unió Europea i dels drets humans; la igualtat entre dones i hòmens, la incorporació al sistema educatiu, l'accés a l'ocupació i a les llengües oficials i la coordinació i la cooperació entre comunitats autònomes. Sense sobrepassar la norma estatal és vital la col·laboració de les comunitats autònomes i els ajuntaments. I en aquest context la comunitat autònoma és rellevant en l'acreditació documental i en la integració de l'immigrant.

El reglament 557/2011 estableix la possibilitat de presentar quatre tipus d'informes en relació amb els permisos i la integració: arrelament, habitatge adequat, accions formatives, informe de la comunitat autònoma. Seran uns informes a afegir, i no uns requisits excloents, per a la renovació de l'autorització de residència temporal, per a la reagrupació temporal i per a la renovació del treball per compte propi o alié. En aquesta línia l'informe d'arrelament acreditarà la integració social, els vincles. Es tracta d'atendre la població amb polítiques multidimensionals i principis de normalització i universalitat com a criteris rectors de polítiques socials. Aquests plans autonòmics no obvien que el mercat del treball i el model de benestar són determinants en la integració. Segons les característiques socials i estructurals de la comunitat autònoma d'acollida de l'estat espanyol, de les seues diferències econòmiques, demogràfiques, de mercat de treball, de polítiques socials, es donaran diferents situacions encara que molts elements provenen de la legislació bàsica estatal.

A nivell estatal s'està gestant un marc estratègic per a la inclusió ciutadana davant el racisme. La gestió dels conflictes en l'àmbit dels signes d'identitat, de les pràctiques alimentàries, de la utilització de l'espai públic, de la diversitat cultural, amb la finalitat d'evitar els delictes d'odi. La necessitat per part de l'Administració de formar en pautes d'actuació els funcionaris i les policies davant la diversitat.

8. Les persones demandants d'asil: refugiats/es

Com s'ha vist en tractar la immigració amb el prisma de l'estrangeria i el seu marc normatiu, les actuacions locals són determinants en l'àmbit de la integració. Ara, davant el tema dels refugiats ens trobem amb una similitud pel que fa a aquestes accions per a la integració, si bé la situació té unes característiques esdevingudes per unes variables pròpies i per un marc normatiu específic. L'anomenada crisi dels refugiats és considerada de forma unànime com una crisi de valors i de drets humans.

Segons les dades d'ACNUR, al juny del 2022 s'estimen en 103 milions les persones desplaçades per persecució, conflictes, violència i greus violacions dels drets humans. Un increment del 15% en relació amb el 2021. Una de cada 77 persones del món està desplaçada. El 76% provinents de Síria, Veneçuela, Ucraïna, Afganistan, Sudan i Myanmar. Els països

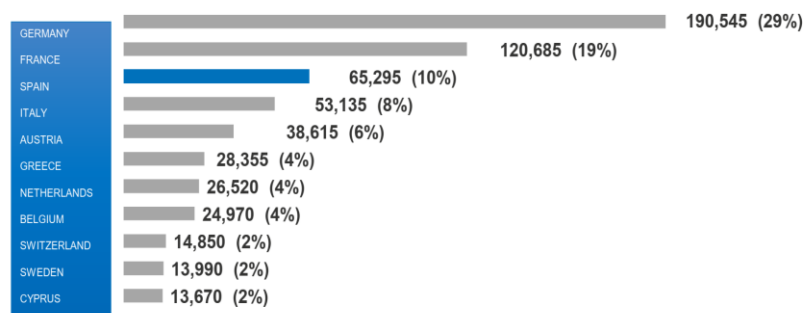
receptors, per ordre de més a menys, són Turquia, Colòmbia, Pakistan i Uganda. A Europa, a l'any 2021 els països amb més sol·licituds d'asil són, per ordre, Alemanya, França, Espanya, Itàlia, Àustria i Grècia. Pel que fa a Ucraïna més de 6 milions de desplaçats interns i més de 7 milions desplaçats a Europa, en què els països receptor són, per ordre, Polònia, Alemanya, Txèquia, Itàlia i Espanya.

La Declaració dels Drets Humans en l'article 14 refereix que tota persona en cas de persecució té dret de buscar asil. La Convenció sobre l'Estatut dels Refugiats aprovat a Ginebra el 28 de juliol de l'any 1951 i el Protocol sobre l'Estatut dels Refugiats a Nova York el 31 de gener del 1967, són les dues disposicions de referència internacional respecte a l'asil i tenen un punt en comú: protegir el perseguit donant-li instruments jurídics que l'emparen. Tanmateix, el reconeixement d'aquesta condició i la concessió de l'asil territorial depenen d'una autorització de residència que permet al refugiat quedar-se al país que l'ha reconegut com a tal i depèn de la seua normativa interna.

Dit això, la intenció dels pactes de migració i refugiats, especialment la de l'últim pacte, té com a objectiu articular les distintes regulacions nacionals i procurar un estatut jurídic harmonitzat. Un repte no aconseguit com anirem exposant al llarg del text. La precària articulació del Sistema Europeu Comú d'Asil, SECA, ha portat a una desnaturalització del dret d'asil i a un procés de mercantilització dels drets. Fins al punt que, a causa de múltiples factors, l'asil a la Unió Europea sembla un privilegi i urgeix que no faça fallida. La degradació de l'Estatut del Refugiat està també relacionada amb la nova realitat dels fluxos mixtos, com s'ha exposat anteriorment.

ASILO en Europa

Países Europeos con el mayor número de solicitantes de asilo en 2021



El dret d'asil

Els refugiats, després d'identificats, necessiten protecció contra la devolució i un accés a solucions duradores. Hi ha un col·lectiu especialment vulnerable amb dificultats per accedir a l'estatut de refugiat per ser considerats només immigrants; ens referim als menors no acompanyats, MENA, i els polissons, unes situacions dramàtiques extremes, els casos més flagrants quan se'ls va considerar migrants econòmics i van ser objecte de devolucions en calent quan en realitat eren potencials demandants d'asil. A més, les polítiques agressives en les fronteres tenen múltiples efectes col·laterals com ara la provocació del contraban i les morts; es vulneren els drets humans i la violència no és vista. Davant l'emergència al Mediterrani des del 2015, el recurs a l'Agenda Europea de Migració, els successius Consells Europeus i l'Estratègia de Creixement Europeu 2020 conjuntaren un plantejament global per a la millora de la gestió de la migració, però amb propostes tan dispars com garantir la solidesa de les fronteres i la reubicació política de l'asil, centrades en una emergència i sense aprofundir en la ineficàcia del SECA.

El Sistema Dublín va ser un compromís de tots els estats membres de la Unió Europea, signat a Dublín l'any 1990, amb una clàusula particular per part de Dinamarca i amb l'adhesió de països de fora de la Unió Europea, com Suïssa, Noruega, Islàndia i Liechtenstein mitjançant una acord amb la Unió Europea, per ajudar els asilats i les sol·licituds d'asil. Espanya es va adherir al Sistema Dublín l'any 1995. L'any 2000 es va actualitzar i substituir pel Dublín II. Finalment, el Parlament Europeu i el Consell d'Europa aprovaren un nou Reglament, el Dublín III, l'any 2003. Es pretenia harmonitzar solucions entre els països i no entrar en contradiccions. L'any 2017, la proposta de Dublín IV, amb noves mesures per a esmenar les deficiències observades, no va tindre consens i no es va aprovar. En tot cas no introduïa modificacions substancials, ja que continuava prioritant la immigració irregular i el retorn de les persones que no es consideren mereixedores d'asil sense prestar atenció als fluxos mixtos. No preveia el perfil de la persona demandant i la capacitat d'adaptació a cada estat, i s'obviava la imprescindible distribució equitativa entre els estats membres de la Unió per a la gestió de l'asil.

Les crítiques del Sistema Dublín estaven centrades en els aspectes concretats a continuació. L'aplicació majoritària era la del criteri del país d'arribada del refugiat com a país d'ubicació i tràmit, i per aquest motiu el criteri de Dublín no coincideix amb la demanda del refugiat que ha de tramitar sol·licituds per a altres països. D'aquesta manera la majoria de sol·licituds d'asil es realitzen des dels països fronterers de la Unió Europea, la qual cosa comporta una manca d'equitat de distribució i, a més, amb manca d'eficiència. Les organitzacions humanitàries denunciaven que no garantia els drets dels sol·licitants. ACNUR va proposar millores, per exemple donar més pes als criteris familiars i culturals i al fet de tenir un permís de residència. També destaca la diferència de tracte donat per part dels estats amb els sol·licitants pel que fa als tràmits i a l'eficiència. Així, pot passar que durant el temps emprat per a examinar els casos poden ser detinguts en un sistema de transferència que es fa contra la voluntat de l'implicat. D'altra banda, la diferència de tracte segons els països és un incentiu de moviments

secundaris -moviments entre països comunitaris-, i també estan les diferències entre els estats per a la concessió de l'estatut de refugiat. Per a evitar els moviments secundaris, una de les grans preocupacions de la Unió Europea, s'utilitzen mesures sancionadores a persones en situació irregular, la detenció i la reconsideració de l'estatut de protecció si abandonen l'estat sense autorització. Tot això suposa un control de model policial associant immigració i refugi en detriment de l'últim.

Els aspectes bàsics de dificultat de la implementació del Sistema Dublín inclouen també els costos econòmics del manteniment d'Eurodac, (dactiloscòpia europea, base de dades d'empremtes dactilars per la identificació dels demandants d'asil), dels procediments relacionats amb les peticions de transferència i les despeses associades amb la detenció i el retorn dels que no es reconeixen com a refugiats, que han d'assumir-se solidàriament pels estats.

Abandonat el Sistema Dublín, el projecte més recent, del 2020, és el Pacte sobre Migració i Asil. El seu objectiu principal va ser reformar el Sistema Comú d'Asil, SECA: combatre el tràfic de persones, reforçar les fronteres i les normes internes de solidaritat, crear un sistema comú de retorn i una major cooperació entre els països d'origen i els de trànsit, si bé el retorn voluntari es converteix en una estratègia i la Guàrdia de Fronteres i Costa, FRONTEX, manté un rol principal. El Pacte estableix donar respostes ràpides a les arribades a les fronteres per atorgar de forma immediata la protecció internacional o no. Aquest pacte va retirar les propostes de reformes per al Dublín IV de l'any 2016 i deroga la Directiva de Protecció Temporal. L'excessiu enfocament en retorns pot suposar un greu risc de reducció de garanties de no devolució. D'altra banda, el nou procediment de control previ a l'entrada i de procediment accelerat és també un altre risc de reducció de garanties del procediment, i a més es mantenen les deficiències del Dublín III. De nou s'ha perdut una oportunitat d'establir un acord sobre un mecanisme de desembarcament segur i de posterior reubicació obligatòria.

9. El Tribunal Europeu de Dret Humans

Els múltiples problemes, l'absència de solidaritat i els problemes de gestió han ocasionat que el Sistema Europeu Comú d'Asil, SECA, no haja aconseguit implantar-se i haja obligat a intervenir el Tribunal Europeu de Drets Humans i l'aplicació del Conveni per a garantir l'asil. Tanmateix, les deficiències del sistema SECA, i també de la seua posada en funcionament, l'han portat a un descrèdit merescut per ineficàcia. I sobretot per la manca de compromís i de convenciment de tots els països membres.

Els articles 3 i 4 del Conveni Europeu de Drets Humans garanteixen la no tortura i les no expulsions col·lectives. Però el TEDH no s'ha de convertir en un tribunal supraestatal, sinó que han de ser els estats el que han de funcionar d'acord amb el Conveni. Tanmateix, l'acord de la Unió Europea amb Turquia aplica en un context de crisi humanitària de refugiats unes mesures pròpies d'aplicació a la immigració irregular. L'organització Women's Link Worldwide, davant la

Defensora del Poble Europea, denuncia l'impacte diferenciat de gènere en la posada en marxa de l'acord entre la Unió Europea amb Turquia. Segons dades de la Comissió Espanyola d'Ajuda al Refugiat, CEAR, dels més de 65 milions de persones desplaçades al món, les dones i xiquetes suposen un 80% de les víctimes de tràfic de persones.

Es conclou també una disparitat entre els estats per a la concessió de l'estatut de refugiat i la protecció subsidiària. Junt amb això, la llarga duració de les autoritzacions de residència per accedir a l'assistència social i a la reagrupació familiar encoratgen els moviments secundaris, i per a evitar-los es planteja reforçar el sistema Eurodac, no només per a emmagatzemar dades dactilars destinades a supervisar els moviments de sol·licitud d'asil, sinó també per a seguir la pista dels immigrants regulars a la Unió Europea, de manera que es completa la perversa confusió entre la immigració i l'asil en detriment de l'asil.

El Conveni Europeu del Drets Humans s'inspira en el principi del Dret Internacional segons el qual els estats són sobirans pel que fa a l'entrada i la permanència d'estrangers. Així, el tractat no és garant del dret d'asil ni expressa la prohibició d'expulsió. No obstant això, amb la sentència Soering del Regne Unit de 1989 s'ha reconegut una protecció *par ricochet*, indirecta, als afectats d'expulsió o de rebuig de permís de residència, quan es genere un perjudici en particular dels establerts als articles del Conveni, com el dret a la vida, la prohibició de la tortura i dels tractes inhumans degradants, i el respecte a la vida privada i familiar. El Tribunal Europeu ha signat el principi de *non-refoulement*, de no devolució, respecte als articles 5 i 6, i s'ha estés la protecció indirecta a disposicions del Conveni en relació amb l'expulsió. És l'evolució de la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans sobre la protecció dels sol·licitants d'asil, les obligacions de recepció i de no devolució. I els estats que han ratificat el Conveni Europeu de Drets Humans han de respectar aquesta jurisprudència amb una política d'asil humanitària i eficient.

En conclusió, hi ha qüestions problemàtiques relatives al dret de la Unió Europea en relació amb aquesta jurisprudència del Tribunal contra les pràctiques estatals que violen els drets dels immigrants. En el cas espanyol trobem l'absència d'un desplegament reglamentari de la llei 12/2009 i la necessitat de millorar les condicions mínimes de l'acollida i la integració en funció de la situació paradigmàtica d'Espanya a nivell autonòmic, tal com abordem a continuació.

ACNUR denuncia l'acció urgent davant l'increment de morts al mar. Segons les dades del 2021, són 1924 les persones mortes o desaparegudes en les rutes del Mediterrani central i occidental i 1153 en la ruta marítima del nord-est d'Àfrica cap a les Canàries. Pel que fa a les rutes terrestres, són molt perilloses les que travessen el desert del Sàhara, fronteres remotes en què acaben en centres de detenció o en situació de captiveri a mans de contrabandistes o traficants de persones immigrants o refugiades. Es produeixen execucions extrajudicials, detencions il·legals, arbitràries, violència sexual i de gènere i altres greus violacions dels drets humans.

El tancament de les fronteres durant el temps de COVID l'any 2021 també ha afectat els desplaçaments cap al nord d'Àfrica i als països costaners d'Europa. Moltes persones refugiades i migrants, desesperades, han recorregut a xarxes de tràfic que els ofereixen aquests viatges perillosos com alternativa. ACNUR adverteix que la inestabilitat política, el deteriorament de les condicions socioeconòmiques i l'impacte del canvi climàtic poden augmentar els desplaçaments i la perillositat d'aquests. Insta els estats al compromís per a reforçar l'acció comunitària i les accions encaminades a la pau. I fa una crida als estats per a millorar els marcs jurídics i les capacitats operatives a les fronteres terrestres i marítimes i als centres urbans, per a garantir alternatives reals als viatges perillosos a través de la inclusió i el reforçament dels programes per a joves i el desenvolupament amb la col·laboració de les comunitats.

Els estats han de garantir accés als serveis humanitaris essencials sense obstacles i protecció internacional per als atrapats en rutes. En el cas contrari, els que sol·liciten asil i els desplaçats seguiran atrapats en viatges perillosos i no podran migrar de forma segura i ordenada.

L'informe de la CEAR de 2021 sobre les persones refugiades a Europa i a Espanya diu el següent:

Nos conmueve la realidad de las personas refugiadas en el mundo, en un planeta sacudido por la pandemia de la COVID-19 y por una difícil situación económica y social. En junio de 2020, según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 79,9 millones de personas habían abandonado sus hogares debido a la persecución, las violaciones de los derechos humanos y las guerras. Jamás se había alcanzado una cifra de proporciones similares, que prácticamente duplica la de hace una década. Un año más, nuestro análisis se dirige a Siria, país devastado por un conflicto que ya cumple diez años y en el que más de trece millones de personas (el 75% de su población) ha emprendido el camino del destierro, dentro o fuera de sus fronteras. Venezuela, Colombia, Afganistán, República Democrática del Congo o Yemen tienen también su espacio en el primer capítulo, que ofrece una reflexión amplia sobre la trascendencia y los límites de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, así como su aplicación en España.

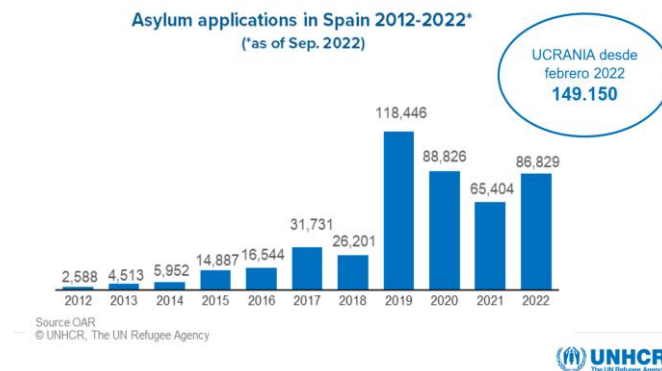
Tampoco llegan buenas noticias desde Bruselas. La propuesta de contenidos expuesta por la Comisión Europea para el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo introduce elementos muy preocupantes, que acentúan la restricción de los derechos de las personas necesitadas de protección internacional y profundizan la opción por las políticas de retornos sin garantías y por la externalización del control de las fronteras. [...] A lo largo de 2020, desde CEAR expresamos nuestra preocupación por la improvisación y descoordinación de las que fuimos testigos para gestionar la llegada de personas migrantes a Canarias, donde, desde agosto, con el campamento improvisado de Arguineguín, se vivió una auténtica crisis humanitaria [...] En este muelle centenares de migrantes vivieron unas situaciones y en unas condiciones inadmisibles, que no pueden volver a repetirse. Al mismo tiempo, tras la controvertida sentencia del Tribunal

Constitucional sobre las denominadas "devoluciones en caliente" que se producen en los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla, estimamos que el Gobierno debería promover el fin de estas prácticas y, además, abordar el cierre definitivo de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), que sí fueron clausurados el año pasado en el momento más agudo de la pandemia, e implementar medidas alternativas a la detención, previstas ya en la Ley de Extranjería, que han demostrado ser eficaces.

La guerra a Ucraïna provocada per la invasió de Rússia a Ucraïna, posterior a aquest informe del la CEAR, afegeix un conflicte humà de persones amb aquesta necessitat de protecció i asil. Al moment actual i seguint els informes actualitzats de la CEAR, s'ha activat la directiva de protecció temporal per ordre PCM del 9 de març del 2022 -de desplegament del Reglament per a la protecció temporal davant l'afluència massiva de persones desplaçades- per a nacionals ucraïnesos que es trobaren en situació d'estada a Espanya abans del 24 de febrer del 2022, o per a nacionals de tercers països o apàtrides que resideixen legalment a Ucraïna sobre la base d'un permís de residència legal vàlid expedit de conformitat amb el dret d'aquell país i al qual no poden retornar. I per als nacionals d'Ucraïna que es trobaven en situació irregular a Espanya abans del 24 de febrer. S'hi inclouen parelles de fet, fills i familiars que visquen junts com a unitat familiar. Dret a treballar des del primer dia, autorització per a un any, renovable, i títol de viatge si no hi ha passaport.

Davant tota aquesta realitat destaca l'esforç de les administracions públiques i les organitzacions especialitzades per adaptar els programes d'atenció humanitària, acollida i inclusió de les persones migrants sol·licitants i beneficiàries de protecció internacional davant la crua realitat de la pandèmia, perquè no hi ha dubte que els refugiats són els més vulnerables de la societat. L'Agenda 2030 i els seus set objectius sobre el desenvolupament sostenible té el compromís amb les persones refugiades i el seu dret a l'asil. La pandèmia va propiciar l'augment de les desigualtats, la pobresa, el racisme i la xenofòbia, a més de la fugida de les persones atrapades en zones insegures. Durant la primera onada global, en el punt més alt, 168 països van tancar les fronteres, i al febrer del 2021 encara 144 les tenien amb restriccions per a persones refugiades demandants d'asil. Des del 2014 Síria és el país amb major nombre de refugiats del món, el segueixen Veneçuela i l'Afganistan, en un èxode que va començar fa quatre dècades i afecta diverses generacions. I són 149.150 els ucraïnesos acollits a Espanya des de febrer de l'any 2022.

Dins la protecció temporal, la provisió d'allotjament després d'una emergència és una de les prioritats d'ajuda humanitària davant els desastres naturals o els desplaçaments per conflictes bèl·lics. L'arquitecta Patricia Muñiz ens va mostrar el seu projecte d'habitatges prefabricats en processos d'allotjament de transició per a refugiats i desplaçaments interns a Haití, el Japó i Síria 2010-2016.



10. La protecció a Espanya

Segons estudis d'investigació de l'Institut de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto, el control selectiu i el repartiment insolidari de les quotes d'acollida ha deixat en un segon pla la necessitat de les iniciatives específiques per a coordinar qualitativament les condicions d'una integració i acollida de les persones sol·licitants de protecció internacional: un fet determinant per a valorar com evoluciona el model de gestió de la diversitat europea i poder afrontar en un futur les conseqüències de la convivència. Veure el control dels "modus" de protecció jurídica i social necessaris perquè les persones sol·licitants de protecció puguen ser integrades en l'entorn on són obligades a viure.

Entre les disfuncionalitats observades en el sistema d'integració i acollida espanyol cal destacar la implementació dissemblant de les normes mínimes d'acollida previstes en la transposició de la directiva 2013/33/UE, del Parlament Europeu i del Consell (reglament 604/2013 de 26 de juny del 2013), que estableixen normes per a l'acollida dels sol·licitants de protecció internacional. També l'absència d'un desenvolupament reglamentari de la llei 12/2009 i la necessitat de millorar la coordinació de la xarxa pública estatal d'acollida. Aquesta directiva vertebrava almenys un denominador comú de l'extensió del dret d'acollida des que es presenta la sol·licitud de protecció internacional fins a la resolució, així com l'extensió del seu àmbit d'aplicació per a garantir la igualtat de tracte i la coherència en matèria d'asil. Hi ha indicadors sobre el procediment, l'allotjament, els aliments, l'educació, l'assistència mèdica i psicològica, l'accés a l'ocupació i a la formació professional.

L'estructura de la xarxa pública espanyola d'acollida inclou quatre centres d'acollida de refugiats dependents del Ministeri de l'Interior: Alcobendas i Vallecas a Madrid, Sevilla, i Mislata a València. Centres d'estada temporal d'immigrants a Ceuta i Melilla també dependents del mateix ministeri destinats a sol·licitants de protecció internacional i a immigrants regulars que no reuneixen les mínimes condicions. Altres dispositius d'acollida dependents del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social gestionats per entitats i ONG especialitzades en asil com CEAR, ACCEM i Creu Roja amb una dimensió assistencial, amb la prestació de serveis socials davant

la carència de recursos bàsics de les persones. L'aplicació en relació amb la prestació efectiva en matèria de refugiats no està transferida a les comunitats autònomes, i s'ha de canalitzar a través dels serveis centrals dels refugiats de l'INSERSO a Madrid, concretament de les àrees de Centres i Programes, Relacions Institucionals.



Directrius jurídiques polítiques

La llei 12/2009 no regula el dret a l'asil com un dret humà fonamental, sinó per a reaccionar davant els abusos. Els drets socials es tracten de forma general, la unitat familiar com una possibilitat, i el mateix passa amb les autoritzacions de residència i d'ocupació. El factor temporal és determinant en els processos de reinserció laboral, i els temps d'espera són llargs també per a les activitats de programes formatius. En canvi sí trobem, com a contrapunt, ben detallades les causes per a retirar o reduir les condicions d'acollida. Tot plegat consolida un sistema assistencialista de terminis curts i rígid, que força moltes persones a anar a centres no adequats a les seues necessitats. A grans trets l'itinerari comença per una acollida en sis o nou mesos en una situació de vulnerabilitat jurídica. Una integració de sis mesos per a rebre ajuda per al lloguer i les necessitats bàsiques. Segons Amnistia Internacional, no tots arriben a la segona fase d'integració encara que no tinguen mitjans de subsistència. Se suspelen les ajudes si no s'han complit els objectius de la primera fase o segons els pressupostos que hi haja. La tercera fase seria l'autònoma, amb ajudes extraordinàries i el rol de les entitats locals.

La majoria de les persones que sol·liciten asil esgoten les ajudes previstes sense resoldre la sol·licitud d'asil i acudeixen a les ONG o als serveis socials d'emergència de les administracions locals o autonòmiques. A la pràctica no hi ha cap tipus d'ajuda específica per a facilitar la integració de les persones que han obtingut una protecció internacional.

Es conclou, davant unes primeres valoracions, que el model espanyol d'acollida no garanteix una adequada recepció ni la integració de les persones sol·licitants de protecció internacional a causa de la limitació de competències reservades a l'estat segons l'article 149 del Conveni Europeu. El model d'acollida és especialment alarmant als Centres d'Estada Temporal de Ceuta i Melilla, i en particular és flagrant en els casos dels menors no acompanyats. Les ONG assumeixen quasi tot el pes de l'acollida i la integració i dels que han obtingut l'estatut de refugiat o la protecció subsidiària.

Les nombroses iniciatives de les comunitat autònomes, que juguen un paper malauradament poc reconegut, troben a faltar una sinergia, malgrat que tenen competències en àmbits que afecten directament la integració social dels immigrants i dels sol·licitants d'asil i refugiats.

Creació d'organismes per a l'Agenda 2030

L'INE ha dissenyat 232 indicadors per al seguiment dels objectius de l'Agenda 2030, però calen indicadors que puguen reflectir el caràcter multidimensional del desenvolupament sostenible; són genèrics assenyalats per les Nacions Unides i no específics de la situació de la població migrant refugiada a Espanya. L'Agenda està alineada amb el Pacte Mundial de Migracions i el Pacte Mundial de Refugiats. Al maig del 2017 el govern va designar un ambaixador en missió especial per a l'Agenda dependent del Ministeri d'Afers Exteriors i Cooperació, i es va crear un Grup Interministerial d'Alt Nivell dependent de la Comissió Econòmica Delegada de la Presidència del Govern amb la finalitat de coordinar els treballs d'implementació de l'Agenda 2030 i de preparar els exàmens davant el For Polític d'Alt Nivell de les Nacions Unides. Es va aprovar una proposició de llei amb el suport de quasi totes les forces polítiques que definia com aplicar l'Agenda, amb el compromís de dur a terme una Estratègia de Desenvolupament Sostenible amb una dimensió internacional i destinar en el 2020 el 0,4% del PIB per a l'ajuda oficial. Els últims anys s'ha atorgat una major importància a l'Agenda 2030 amb la creació de diferents òrgans. El juny del 2018 es van crear l'Alt Comissionat per a l'Agenda 2030 i l'Alt Comissionat per a la Pobresa Infantil dependents de la Presidència del Govern, es va posar en marxa el Ministeri de Transició Ecològica i es va recuperar el d'Igualtat. El 2020 es creà el Ministeri de Drets Socials i Agenda 2030 i, dins d'ell, una Direcció General de Polítiques Palanca i altres mecanismes de governança com ara la Comissió Mixta de Coordinació i Seguiment i l'Informe de Progrés, marcat per la crisi sanitària i econòmica causada per la pandèmia, on es fan diverses referències a la població estrangera. L'últim document publicat han estat, en el 2021, les Directrius Generals de l'Estratègia de Desenvolupament Sostenible 2020.

No obstant, l'enfocament de l'Agenda del 2030 és restrictiu, ja que no té una perspectiva de drets humans i desvincula la mobilitat humana dels problemes de desenvolupament, amb poques referències a les persones desplaçades forçades.

A la primera dècada del segle XXI València es consolida com a ciutat multicultural



Seguint la publicació dels professors Solanes i Mora sobre polítiques públiques, interculturalitat i convivència, la localitat és decisiva per a la integració intercultural mitjançant polítiques amb experiències i bones pràctiques. Caldrà implementar programes locals per a garantir la igualtat formal i material posant alhora en valor la seua contribució al desenvolupament local i a l'enriquiment de la ciutat. Seran unes iniciatives específiques en els àmbits de salut, habitatge, educació i mercat laboral. És molt important informar l'opinió pública perquè estiga assabentada adequadament i evitar rumors com el que només es beneficia els immigrants.

La política d'integració d'acord amb els principis rectors de la Llei 15/2008, de la Generalitat, amb consideracions basades en els Drets Humans i d'acord amb les directrius de la Unió Europea, va publicar l'acord del Pla Director d'Integració i Convivència 2014-2017 de la Conselleria de Benestar Social. Va establir mesures com ara la mediació intercultural amb agències AMICS per a coordinar acollida i implementació mitjançant programes amb serveis específics de promoció de la convivència i la cohesió social: assessorament, acompanyament, allotjament, manutenció, atenció al risc d'exclusió social, escoles d'acollida i gestió de la diversitat.

A la ciutat de València, segons les dades de l'INI de l'any 2019 sobre un estudi basat en el padró, el 18% de la població són immigrants i la procedència més nombrosa és sud-americana: Equador, Colòmbia i Bolívia. L'any 2002 es va crear un Centre d'Atenció a la Immigració. En el 2008 es va aprovar el Pla Nord Sud 2009-2022, basat en un estudi previ de les particularitats de la ciutat.

Es tractava de corregir les desigualtats i lluitar contra la discriminació. Fer prevaldre el principi de la igualtat dels drets amb independència del lloc de procedència, el gènere, la religió, les condicions socioeconòmiques o la situació administrativa. Dur a terme l'exercici d'uns principis que han de guiar l'acció governamental: interculturalitat, universalitat, transversalitat, coordinació, territorialització, desenvolupament comunitari i participatiu, la responsabilitat pública i la corresponsabilitat social.

El Pla Municipal aprovat al 2018 va estar precedit d'un estudi de l'ajuntament mitjançant un contracte amb la Universitat de València, per a fer un diagnòstic de la immigració a la ciutat de València i d'aquesta manera dissenyar el pla. Seguint els principis o directrius assenyalats com a guia de l'acció governamental, la intervenció es dirigirà a millorar les condicions d'inserció: la millora de l'acollida, l'equitat dels serveis públics i el foment de la participació i la convivència. Aquesta intervenció ve plasmada en unes mesures concretes: la xarxa de centres d'acollida, la creació d'un equip de mediació intercultural territorial per a detectar les tensions socials i la promoció d'estratègies de convivència en espais públics i veïnals. Amb la posada en marxa d'una oficina antiracista o antidiscriminatòria per a recollir les reclamacions, assessorar i acompanyar les possibles víctimes, vigilar els seus drets, document de veïnatge i acreditar l'arrelament. Es tracta, segons la Regidoria de Cooperació, Desenvolupament i Immigració, de passar d'un enfocament assistencial a un enfocament de drets.

En aquesta línia, la creació del Consell Local d'Immigració i d'Interculturalitat propicia que els immigrants estiguen presents als òrgans de representació ciutadana i s'hi impliquen. Un model basat en la corresponsabilitat i la participació activa. També pretén dur a terme una municipalització dels espais d'acollida privats i analitzar la diversitat de relacions establertes: des d'una presència o coexistència pacífica o una certa trama de relacions vivencials compartides com a veïns, fins a una dinàmica d'hostilitat més o menys estructurada amb una presència marcada per disputes generadores de conflictes.

Dins la diversitat de relacions establertes, les desigualtats seran en funció dels barris i la tipologia dels immigrants. Són difícils de quantificar els immigrants més precaris que viuen en un clar risc d'exclusió. Les tipologies oscil·len des dels assentats, passant pels que tenen una situació social fràgil, fins als que es troben en risc d'exclusió social on és majoritària la població de dones soles amb fills, llatinoamericans i subsaharians.

En el febrer del 2022 va començar a funcionar el servei ATLAS d'informació bàsica i atenció especialitzada per a persones immigrants impulsat des de la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives. Una actuació prevista en l'Estratègia Valenciana de Migracions. Ofereix assessorament jurídic als professionals dels serveis socials. ATLAS disposa de tres equips: Castelló, València i Alacant. També cal esmentar ARACOVA, l'Associación de Refugiados y Asilados de la Comunidad Valenciana.



La integració autonòmica i local comporta mesures d'escolarització i educació dels menors, inclosos cursos d'idioma per a poder accedir-hi. Accés a l'ocupació als nous mesos des de la presentació de la sol·licitud. Protecció de la salut física i psíquica, i en aquest cas especialment davant malalties o trastorns psíquics greus i en relació amb les víctimes de tortura o violència. Els sol·licitants allotjats en locals o centres d'acollida amb la consideració dels factors de gènere i d'edat i mesures per a previndre la violència de gènere en aquests llocs. Són vulnerabilitats que inclouen les víctimes de tràfic d'ésser humans, persones amb malalties greus, amb trastorns psíquics, i persones que hagen patit tortures, violacions i altres formes greus de violència física, psicològica o sexual. Tota una sèrie de normes per a l'avaluació dels sol·licitants amb necessitats d'acollida particulars per la seua vulnerabilitat; i es precisa que l'avaluació no necessita adoptar un procediment administratiu.

Consideracions

Des del Consell Valencià de Cultura volem fer una primera consideració general sobre la necessitat de garantir a totes les persones immigrants, siguen econòmics, siguen persones amb necessitat de protecció internacional, una acollida amb el respecte dels drets humans i les llibertats fonamentals mitjançant un enfocament integral de les qüestions pertinents segons els casos i les normatives escaients.

Així mateix, l'harmonització de l'aplicació de mesures per als demandants de refugi i la coordinació per al cas dels immigrants econòmics des d'una perspectiva global en el marc de la Unió Europea.

Atenent aquestes consideracions genèriques es fa el desglossament des dels aspectes més generals als específics.

- El compliment dels principis de la Convenció de Ginebra, l'Estatut dels Refugiats de forma harmonitzada a la Unió Europea. La garantia de protecció internacional i del principi de no devolució.

-La Jurisprudència del Tribunal Europeu dels Drets Humans contra les pràctiques estatals que violen els drets de les persones immigrants.

- La gestió supranacional dels 5 eixos de la immigració amb la regulació dels fluxos migratoris, la cooperació dels països, la gestió bilateral amb el respecte de la democràcia.

- La consideració i valoració dels fluxos mixtos, la distinció mitjançant la identificació entre immigrants econòmics i persones necessitades de protecció internacional com a refugiades amb unes conseqüències jurídiques diferents.

- L'atenció especial a les rutes on l'exploració sexual i les violacions se succeeixen en un alt percentatge en relació amb les màfies. La manca de seguretat, les dones i els menors d'edat com a més vulnerables.

- Atendre les diferents condicions econòmiques, la inestabilitat política i l'impacte del canvi climàtic com a determinants de l'augment dels desplaçament i la perillositat.

- L'aplicació adequada i coordinada de la llei d'estrangeria per a permetre la integració mitjançant un estatut jurídic garantista de la convivència intercultural bidireccional.

- La informació i formació, en les àrees jurídica, política, social i econòmica, de totes les persones i professionals que han de decidir sobre la vida dels immigrants, per a exercir una política comuna.

- L'atenció al model espanyol d'acollida pel fet que no garanteix l'adequada recepció ni integració de les sol·licituds de protecció internacional. La situació alarmant al Mediterrani i a les ciutats de Ceuta i Melilla, els centres d'acollida sense garantia de les condicions necessàries, la dilatació en el temps, les qüestions de gènere i dels menors no acompanyats (MENA).

-La sinergia adequada i coordinada de l'Estat amb les Comunitats Autònomes. Així com el seguiment de l'aplicació de les polítiques d'àmbit local a fi que siguin una realitat.

Aquest informe s'enviarà al protocol habitual, als compareixents i a les organitzacions que representades, ACNUR I CEAR, a la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, Generalitat Valenciana, a l'Institut de Drets Humans de la Universitat de València. Al portal d'Immigració de la Secretaría de Estado de Migraciones, si així es considera.

Bibliografia i fonts consultades

-Solanes Corella, Ángeles, Albert Mora Castro. *Políticas públicas, interculturalidad y convivencia*. Tirant Humanidades, València, 2020.

-Naïr, Sami. *Refugiados. Frente a la catástrofe humanitaria una solución real*, Barcelona, Planeta, Crítica, 2016.

- De Lucas. Javier

Mediterráneo: el naufragio de Europa, Tirant, 2015.

"Políticas migratorias, sin simplismos, ni falacias", *Contexto*, 2018.

<https://ctxt.es/es/20180613/Politica/20185/aquarius-politica-migratoria-fronteras-derechos-humanos-de-lucas.htm>

"Hay políticas de migración más humanas", *Ideas/El País*, 2020.

<https://elpais.com/ideas/2020-12-12/hay-politicas-de-migracion-mas-humanas.html>

"La gestión migratoria, test de la democracia", *Infolibre* 2021.

https://www.infolibre.es/opinion/ideas-propias/gestion-migratoria-test-democracia_1_1212129.html

-I Congrés Internacional de Drets Humans. *Els drets dels refugiats i les responsabilitats d'Europa*. Febrer del 2017, València. Departament de Filosofia del Dret i Política de la Universitat de València, Institut de Drets Humans de la Universitat de València i Projecte MULTIHURI.

-*Informe jurídico social sobre la situación de las personas inmigrantes a la Comunidad Valenciana*, Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, Generalitat Valenciana, Institut de Drets Humans de la Universitat de València.

-*Convención sobre el Estatuto del Refugiado*, Ginebra, 28 de juliol del 1951.

-*Estrategia Valenciana de Migraciones 2021-2026*, Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, Generalitat Valenciana.

-Institut Nacional d'Estadística INE.

-Informe 02/ 2009 *La inmigración en España: efectos y oportunidades*. Consejo Económico Social, Espanya, aprovat en el Ple de 20 de març del 2019.

-Informe anual CEAR, 2021, *Las personas refugiadas en España y en Europa*.

-Protocolo sobre el Estatuto del Refugiado, Nova York, 31 de gener del 1967.

-La protección internacional: conceptos básicos y contexto internacional. Contexto global de desplazamiento forzoso. Oficina d'ACNUR a Espanya.

LA SITUACIÓN DE LOS INMIGRANTES Y DE LOS REFUGIADOS

ÍNDICE

Preliminares

1. La movilidad fenómeno natural y nuestro presente
 2. Qué es el proceso migratorio
 3. Cuáles son las tendencias de los flujos migratorios a España. Características sociodemográficas
 4. El concepto básico de protección internacional
 5. Qué son los flujos mixtos y su complejidad
 6. Las políticas migratorias desarrolladas en Europa. El sistema Schengen
 7. Las políticas de inmigración a España en referencia a la categoría jurídica de extranjero: la ley de extranjería
- . Ámbito autonómico, regularización e integración
 8. Las personas demandantes de asilo: refugiados/se
 - . El derecho de asilo
 9. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos
 10. La protección a España
 - . Directrices jurídicas políticas
 - . Creación de organismos para la Agenda 2030
 - . En la primera década del siglo XXI Valencia se consolida como ciudad multicultural

Consideraciones

Preliminares

El Consejo Valenciano de Cultura ha hecho patente su sensibilidad por los derechos humanos a través de varios informes y declaraciones. Con este informe sobre la inmigración y las personas demandantes de protección, queremos poner de relieve la situación de los inmigrantes y de los refugiados en relación a los derechos humanos y a los derechos fundamentales. En un mundo donde el cambio climático es un hecho evidente, la geopolítica - el estudio de los efectos de la geografía física y humana sobre la política y las relaciones internacionales-, aunque compleja, no puede menospreciar esta realidad y sus consecuencias para las generaciones futuras, nuestros descendientes, cuando prioriza los intereses económicos excesivos por encima del impacto ambiental, de los derechos humanos y los derechos fundamentales, y por encima de razones humanitarias, de la salud del planeta, de sus habitantes, y de las posibilidades de convivencia.

Este informe recoge los conceptos más básicos sobre los inmigrantes, refugiados y el derecho de asilo, a partir del Convenio de Ginebra. Cómo se analiza su aplicación por los expertos estudiosos de esta realidad, recogiendo la información de actos de congresos, de institutos de Derechos Humanos, de organizaciones no gubernamentales, y también las políticas sobre inmigrantes y refugiados europeas y la armonización de España con ellas; las políticas nacionales y las posibles políticas autonómicas y locales. Se exponen cuáles son las consideraciones más relevantes en este proceso, en resumidas cuentas. Y por encima de todo se destaca cómo la dimensión global hace imposible que la gobernanza de las inmigraciones esté al alcance de un solo país. Para este informe hemos contado con las comparecencias del catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía Política, Javier de Lucas, fundador del Institut de Drets Humans en la Universitat de València, Ángeles Solanas, catedrática de Filosofía del Derecho, investigadora principal del Grupo Multihuri², y Patricia Muñiz, doctora en Arquitectura, Premio Extraordinario por su tesis sobre alojamientos prefabricados para refugiados. También con Noelia Montagut, técnica del Área de Incidencia y Participación Social de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, CEAR, y María Zabala Hartwig, Asociada para Soluciones Duraderas del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados España, ACNUR.

1. La movilidad, fenómeno natural y nuestro presente

La movilidad de la población es un hecho natural, una realidad estructural, un fenómeno global y holístico que acompaña a la historia de la humanidad, y también un componente inseparable de la evolución. Los flujos migratorios registrados en España están inscritos en el contexto mundial de las últimas décadas con la intensificación de movimientos transnacionales de personas en el contexto de la globalización. Desde una perspectiva sociológica, la inmigración, siguiendo la Escuela Sociológica de Durkheim, tal como expuso el profesor Javier de Lucas en su comparecencia, es un fenómeno social porque implica todas las dimensiones sociales: económica, cultural, política, prácticas sociales, valores y representaciones del mundo. La magnitud de este fenómeno migratorio desde final del siglo XX ha transformado profundamente los perfiles de la sociedad española hasta el punto de presentar un nivel de multiculturalidad como la de los principales países receptores dentro del mundo desarrollado. Sin embargo, el aumento de la emigración desde España hacia el extranjero durante los años más agudos de la crisis económica hace que este fenómeno tenga una importancia cuantitativa inferior a los flujos de las entradas de población, lo cual no resta para prestarle la debida atención. Los flujos migratorios se producen dentro de una compleja realidad geopolítica con importantes desequilibrios sociodemográficos y económicos.

² Investigadora principal del Grupo Multihuri de la Universitat de València que lidera el proyecto Racisme i Discriminació des de 2013.

Nos encontramos en unos momentos en que los desplazamientos forzados a lo largo de nuestro planeta son mayores de los que se derivarían de conflictos puntuales o de desastres naturales determinados. La búsqueda de refugio se ha convertido en un elemento estructural de un sistema desigual, que obliga a hacer desplazamientos por varias causas alarmantes en un volumen cada vez mayor.

Las diferentes rutas por donde huyen las personas que piden protección, los refugiados, implican atravesar fronteras de diferentes estados. Así, entre las tres rutas principales señalamos: la ruta de los Balcanes occidentales, la ruta del este de Europa, la ruta del Mediterráneo central y la ruta de entrada por Ceuta y Melilla o ruta africana. La mayor parte de las personas que llegan lo hacen como inmigrantes forzados, y en un alto porcentaje huyen de conflictos armados y de otras persecuciones. Así, según los datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, crecen las llegadas de refugiados e inmigrantes a las costas de Grecia, Italia, Malta y España. La explotación sexual y las violaciones se suceden en un alto porcentaje en estas rutas y se relacionan con las mafias. Según los datos demográficos de ACNUR, en junio del 2022 el 50% de los refugiados son mujeres y niñas.

Hay una situación muy concreta de las mujeres en la ruta del Mediterráneo: la doble vulnerabilidad por la red de trata de seres humanos. Así también la situación de aquellas personas cuya identidad o sexualidad no se ajusta a las normas internacionales.

Si los flujos migratorios son un fenómeno global de naturaleza transnacional, las respuestas difícilmente pueden venir de soluciones nacionales. La Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Inmigrantes trata las bases para la protección internacional y el compromiso de los estados de elaborar dos pactos mundiales que se materializarán en 2018: el Pacto Mundial para los Refugiados y el Pacto Mundial por una Migración Segura, Ordenada y Regular. En ellos se señala la importancia de adoptar un enfoque integral de las cuestiones pertinentes, para garantizar a todas las personas que llegan a nuestros países, en particular a aquellos que forman parte de grandes movimientos, sean refugiados o sean inmigrantes, una acogida rápida, respetuosa, humana y digna que se centre en las personas y tenga en cuenta las cuestiones de género. Garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

No obstante, en opinión de los expertos estudiosos del fenómeno de las inmigraciones, de los refugiados y de los derechos humanos, así como en opinión de ONG como CEAR, ACNUR y Médicos sin Fronteras, se ha malgastado la posibilidad de gestión supranacional y no ha habido un acuerdo en la política de los cinco ejes de la inmigración: la regulación de los flujos migratorios por motivos económicos, la gestión bilateral de cooperación, democracia, derechos y desarrollo, los instrumentos de políticas en la frontera, el sistema de acogida a las personas que necesitan protección internacional, y la acogida, integración e inclusión de las personas inmigrantes. Solo ha habido acuerdo para el control de fronteras como una noción residual de

soberanía nacional, ya que estas decisiones se toman de forma conjunta por la Comisión y/o el Consejo Europeo.

En el contexto europeo, los estados se blindan ante las inmigraciones y las demandas de refugio. Y mientras tanto, las sociedades actuales tienen el desafío de garantizar la cohesión de la ciudadanía ante un mundo lleno de desigualdades con unos procesos migratorios relevantes y un resurgimiento de discursos ideológicos extremistas que excluyen los inmigrantes. Año tras año, la vida de miles de personas, los conflictos, los enfrentamientos, están anclados en un racismo social e institucional; una amenaza grave para la paz social.

El hecho de afirmar como naturales las acciones injustas y discriminatorias las legitima y las hace incontestables. Por este motivo, esta idea de los derechos humanos se debe globalizar en todas las esferas: jurídica, económica, social y política, porque todos los contextos están interrelacionados y se deben ver transversalmente en la totalidad de las fases para elaborar normas.

Con esta finalidad, las acciones informativas y formativas, si se quiere conseguir una política común, se deberán realizar a dos niveles: desde arriba, con una preparación específica de quien debe tomar las decisiones que tienen efectos sobre personas de otra etnia. Y por debajo, en el ámbito de la ciudadanía, desde las edades tempranas habrá que educar eliminando estereotipos y prejuicios, y transmitirlo a las familias y a las otras generaciones.

2. Qué es el proceso migratorio

Hay un objetivo genérico inherente a todo proceso migratorio, la búsqueda de mejora de oportunidades de vida. Los conflictos bélicos y el hambre han sido los principales detonantes tradicionales, y son motivos aún presentes, sobre todo los de carácter económico tal como lo evidencian en los últimos años las solicitudes de protección internacional. No obstante, los flujos migratorios responden también a un trasfondo político, económico y ético insoslayable: las desigualdades económicas, los conflictos bélicos, las crisis humanitarias o los efectos del cambio climático. El aumento de la desigualdad derivado de la división de la riqueza paralelo a las diferencias importantes en la calidad de vida de unos países en relación a otros. Millones de personas han debido abandonar la tierra natal, y no ha sido en muchos casos una elección sino la única posibilidad de salvar sus vidas o de ofrecer a sus familias la posibilidad de un futuro con paz y seguridad alejado de la miseria, la guerra o la persecución. Los flujos también van ganando complejidad en el marco de una mundialización de la oferta y la demanda de empleo, la proliferación de cadenas de valor y la competitividad global por el talento, y en resumidas cuentas se ha acentuado durante los últimos siglos a causa de los avances técnicos de los transportes y las comunicaciones.

Se está produciendo un cambio en el origen y en el perfil del inmigrante a escala planetaria, la feminización de la inmigración, la inmigración infantil y la inmigración por el cambio climático; la huida de desastres naturales en Asia, América Latina y África. LA ONU prevé para el 2050

unos 200 millones de desplazados por este motivo, y los expertos auguran una crisis humanitaria que afectará fundamentalmente a los países en desarrollo, y la mayoría de desplazados climáticos son mujeres. No obstante, la definición de refugiado medioambiental no existe en la Convención del Estatuto de los Refugiados, que data de 1951. Así, son personas sin un estatuto internacionalmente reconocido, por lo que no reciben ayudas económicas. Las migraciones forzadas representan el 26,5% del total de las migraciones internacionales con la dificultad que comporta separar las causas que determinan incluirlas en una sola categoría, al mezclarse los motivos económicos, climáticos o la huida de conflictos.

Otra variable a tener en cuenta es el aumento de la conectividad. La Organización Mundial de las Migraciones, la OIM, señala varias razones por las que hay que tener bien presente la relación entre la migración internacional y los procesos complejos inherentes a una mayor conectividad. La aportación de información sobre las dinámicas mundiales que afectan a las poblaciones con tendencia a moverse; aquellas en riesgo de desplazamiento y expuestas a la migración irregular. También puede ayudar a determinar la función de las políticas y sus limitaciones para configurar los patrones migratorios e influir en ellos.

Los avances en transporte, el aumento de las tecnologías de telecomunicación, impulsan la conectividad en múltiples formas, presagian un cambio que parece ya una tendencia a largo plazo. Pero la OIM señala que a pesar de estos avances se mantienen las barreras geográficas espaciales de forma significativa para la movilidad de las personas, especialmente en relación a los conflictos armados y los desastres naturales. Se da la contradicción de que el aumento de la conectividad virtual y la liberalización del intercambio de mercancías aumentan las barreras, principalmente legales, para los desplazamientos de las personas.

3. Cuáles son las tendencias de los flujos migratorios en España. Características sociodemográficas

España actualmente es uno de los 20 países receptores de migraciones según los datos de la Organización de la Inmigración Mundial, OIM. Hasta el final de los años 70 éramos emisores de emigrantes. a los años 80 empezamos a ser receptores, y la primera ley de Extranjería fue la 77/1985 de 1 de julio. El Instituto Nacional de Estadística, INE, con la estadística de las migraciones, es la fuente básica para determinar los flujos migratorios de la población. Esta estadística se elabora a partir de los datos del Padrón Continuo con el análisis de las altas y bajas de los residentes que conforman la conocida como Estadística de Variaciones Residenciales, de manera que no constan las personas no empadronadas. Para que estas variaciones residenciales se consideren parte de los flujos migratorios tiene que haber una permanencia de un año como mínimo, de acuerdo con las normas de la Unión Europea. Según los datos de estadística de migraciones del primer semestre del 2022, la población residente en España aumentó en 182.141 personas en la primera mitad del 2022 y se situó en 47.615.034 habitantes el 1 de julio de 2022. Es el valor máximo de la serie histórica. El crecimiento es debido a un saldo migratorio positivo de 258.547 personas, que compensa un saldo vegetativo negativo de 75.409 personas. La Comunidad Valenciana es la tercera después

de Madrid y las Islas Baleares en aumento de población. Los flujos más recientes muestran una inmigración con una mayor diversidad de países de nacimiento de los inmigrantes, una mayor feminización y una menor concentración en edades juveniles.

Según datos del informe *Inmigración Española en España. Efectos y Oportunidades del Consejo Económico*, del año 2019, la población extranjera, más joven que la autóctona, está contribuyendo a reducir el proceso acusado de envejecimiento demográfico en España con el refuerzo de segmentos jóvenes de entre 15 y 64 años. Así, se limita la tasa de la dependencia de las últimas décadas, y el peso de las mujeres en edades jóvenes suaviza la tendencia de la baja natalidad.

La distribución territorial es desigual, la mayor parte reside en Cataluña, Madrid, Andalucía y la Comunidad Valenciana en función del dinamismo económico, o el caso de los mayores de 65 años también en las zonas litorales. Según el informe hay una brecha económica en sanidad, servicios sociales y dependencia, en la integración a la vivienda y en la integración a la educación. Sin embargo, la inmigración tiene unas implicaciones económicas, es un apoyo fundamental para la atención a la dependencia, y puede además contribuir a equilibrar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones. Las inmigraciones tienen un impacto añadido positivo para las economías receptoras tanto por lo que respecta al crecimiento y a la ocupación como para la sostenibilidad del estado de bienestar. Todo eso es un hecho contrastado sobre el que existe un amplio consenso tanto en los círculos académicos como en las instancias económicas nacionales e internacionales. Así, en España ha sido un factor llave del crecimiento económico principalmente, de contribución al aumento de la población activa, y del desarrollo y dinamismo de sectores intensivos de mano de obra con mucho peso en la economía, como la construcción hotelera, el turismo, la hostelería, la agricultura y los servicios domésticos y los cuidados a las personas mayores.

4. El concepto básico de protección internacional

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, es una organización apolítica humanitaria y social creada en 1950 para proporcionar protección internacional y soluciones permanentes a los refugiados. La protección internacional supone acceder en un territorio seguro y gozar de una protección justa y eficaz. El respecto a los derechos humanos y a los derechos fundamentales: el derecho a no ser devuelto (principio del *non-refoulement*). Una acogida digna, integración, reasentamiento y retorno voluntario. La Convención de Ginebra de 1951 es el instrumento legal clave en materia de protección de las personas refugiadas. La Convención define qué es un refugiado, establece el estatuto jurídico de las personas y establece el principio de no devolución en el artículo 33, que dice: «ningún estado contratando podrá, por expulsión o devolución, poner a un refugiado en ningún momento en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligra por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social o por sus opiniones políticas».

Según la Convención, un refugiado es aquella persona que por temores fundados de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, o por pertenecer a un determinado grupo social y político, se encuentra fuera del país de su nacionalidad o residencia habitual y no puede, por temores y peligros, acogerse a la protección de este país. La protección subsidiaria tendrá lugar cuando existan motivos fundados para creer que volver a su país comporta riesgo de daños graves y ausencia de protección.

5. Qué son los flujos mixtos y su complejidad

Para comprender lo que son los flujos mixtos, cuál es su realidad y su origen, son muy aclaratorias las reflexiones del profesor Javier de Lucas sobre la consideración de los conceptos sociales de refugiado y de inmigrante también desde la perspectiva jurídica, y de esta forma poder afrontar la realidad de forma más ajustada y completa. El problema del lenguaje jurídico está en esconder una voluntad de simplificación en pro de la seguridad que se adapta mal a las realidades complejas de las migraciones. En primer lugar, de Lucas señala la conveniencia, dentro del ámbito jurídico, de hablar de demandantes de asilo en vez de refugiados, ya que muchos de los refugiados no lo son desde el punto de vista jurídico por no estar reconocidos. En el caso de los inmigrantes, además, aquellos que están en situación irregular son denominados ilegales, pero desde la óptica jurídica serán ilegales sus conductas y no las personas, ya que no se les puede vaciar de legalidad como individuos. Con los mensajes de exclusión, de fuera de la ley se estigmatizan las personas y se excluyen socialmente, cuando las migraciones no son un fenómeno coyuntural ni tampoco siempre una cuestión de emergencia social a tratar en términos de orden público, ni un fenómeno económico laboral que ajustarse a las leyes del mercado. Sí, obviamente hay crisis migratorias puntuales, como la del 2015, y en este caso concreto la respuesta común de la Unión Europea fracasó inmediatamente por un problema de las políticas de inmigrantes, ya que la inmigración es sobre todo un asunto político, según nos señala el profesor de Lucas. La inmigración es un pilar del núcleo de las categorías con que se construye la política de orden internacional. Y, como hecho político, la inmigración comporta dos categorías tradicionales que son la ciudadanía y la soberanía. Y la vía de convertirse una persona en ciudadano es mediante la nacionalización.

La ampliación de las causas y las complejidades de las migraciones internacionales en un mundo globalizado no siempre llegan a cubrir las demandas de protección internacional para los migrantes irregulares, y crean una situación donde es difícil establecer distinciones entre los migrantes económicos y los demandantes de protección internacional tal como, por ejemplo, se hace patente en la frontera sur de España. Es necesario un sistema de selección para atribuir consecuencias jurídicas diferentes, derechos y prestaciones diferentes. Y esta es la problemática real de lo que se llaman flujos mixtos, y no tenerlo en cuenta tiene unas consecuencias negativas.

Se problematizan las normas para distinguir a los inmigrantes considerados refugiados de los considerados económicos, y de esta forma los criterios empleados por los países de destino para aceptar o rechazar inmigrantes irregulares no prevén las nuevas demandas de protección internacional. La definición del estatuto del refugiado y el concepto de flujos mixtos necesitan una revisión para considerar las nuevas realidades de migraciones internacionales. Este es el caso concreto de los inmigrantes provenientes de los países subsaharianos, sin demandas de protección internacional: como inmigrantes irregulares se consideran económicos y son rechazados y repatriados; de esta manera el combate contra la inmigración irregular, considerada por razones económicas, contribuirá a la invisibilidad de los flujos mixtos.

La identificación

Para un derecho de asilo efectivo se necesita la correcta identificación de los solicitantes. Y esta identificación es uno de los aspectos más sensibles cuando encontramos migrantes mezclados por la movilidad humana desde la perspectiva económica y al mismo tiempo necesidades de protección internacional. La OIM considera flujos mixtos los movimientos de población compleja formados por refugiados solicitantes de asilo, inmigrantes económicos y otros inmigrantes.

Pero a efectos de un estatuto jurídico diferente hay que distinguir entre inmigración, cuando se refiere al proceso de personas que migran con el propósito de instalarse en otro estado, y el asilo, que es la protección concedida por un estado al acoger a un extranjero ante la persecución y el peligro para su integridad física.

Son dos situaciones jurídicas diferentes que exigen políticas y normativas diferentes. Por una parte, la inmigración está concretada en las normas de extranjería, y por otra, el asilo tiene unas normativas diferentes. Son dos realidades diversas que no deben rivalizar por importancia ni priorizarse una en detrimento de la otra.

Las carencias de visión sobre los desplazamientos de población y las migraciones pueden tener graves consecuencias sobre los sistemas democráticos actuales, tal como se ve en las guerras identitarias ante la falta de integración social de las capas más marginales. Se gestiona la movilidad humana de forma defensiva cuando el factor clave para comprender el movimiento migratorio es el demográfico por una parte, y por la otra las diferentes normas de acogida para los inmigrantes y los refugiados. Las progresivas dificultades introducidas en el Sistema Europeo Común de Asilo, SECA, para solicitar asilo, ha generado que en las fronteras se amontonen extranjeros en situación irregular y potenciales demandantes de asilo. Se consideran todos, a priori, inmigrantes, lo cual dificulta las demandas de asilo. En realidad, es de una gran complejidad identificar los refugiados en flujos irregulares mixtos especialmente cuando las personas no tienen un único motivo para la movilidad. Los casos más claros son cuando el motivo es la huida de una guerra y no pueden volver. Pero unos y otros tienen como primera opción el tratamiento policial y son recibidos a las fronteras por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, FRONTEX, en un tiempo en que cada vez es mayor la

preocupación por la seguridad. De esta manera se justifica la proliferación de centros de retención y detención donde convergen inmigrantes y refugiados solicitantes de protección internacional que vienen de más allá del territorio europeo.

6. Las políticas migratorias desarrolladas en Europa. El sistema Schengen

Las políticas migratorias desarrolladas en la Unión Europea en las últimas décadas han puesto de relieve la incongruencia existente entre la defensa de los valores entendidos como propios: igualdad, dignidad, humanismo, solidaridad, que fundamentan el discurso de la garantía de derechos, la inclusión y la cohesión en contextos de diversidad, y por otro lado la posición de seguridad y control férreo de las fronteras con la construcción social de la población inmigrante como riesgo para el modelo social europeo.

El espacio europeo de seguridad, libertad y justicia ha primado una libertad de movimientos hacia el interior que ha propiciado un refuerzo de los controles en el acceso al espacio comunitario. El Tratado de la Unión Europea dejaba claro que la Unión ofrecía a sus ciudadanos un espacio sin fronteras interiores donde estaba garantizada la libre circulación de personas con medidas adecuadas en materia de control de fronteras externas, ligado al asilo, la inmigración, la prevención y la lucha contra la delincuencia.

El llamado sistema Schengen tuvo como objetivo suprimir las fronteras sin menguar la seguridad interna imprescindible para su funcionamiento, ya que la modificación del sistema de fronteras, su fortalecimiento, y el tratamiento a las personas que las cruzan desde un tercer estado, han sido sus notas distintivas.

Pero a pesar de los fallos y las críticas parece que la denominada zona Schengen se ha consolidado como necesaria para una política común de inmigración y asilo. Los estados han tenido un amplio margen discrecional para reintroducir controles, incluso con condiciones que parecían restablecer las fronteras comunes, y la Comisión Europea ha ejercido un control mínimo entre ellos. Se han producido decisiones unilaterales sobre las afluencias masivas de indocumentados, de menores que no fueron registrados en el primer momento de entrada a la Unión Europea, que llevan al límite la capacidad de acogida de las autoridades y son una amenaza grave para el orden público y la seguridad interna. El blindaje de las fronteras externas se considera una herramienta para la lucha contra la amenaza terrorista y para mejorar la seguridad ciudadana con controles sistemáticos de bases de datos: el Sistema de Información Schengen y la Interpol. el Alto Comisionado del Derechos Humanos publicó directrices y principios para garantizar los derechos humanos, pero no son vinculantes.

La noción de migrante es un concepto sociológico más amplio que la categoría jurídica de extranjero, que apela solo a la nacionalidad de las personas y, en consecuencia, se asocia sobre todo en nuestro país al Régimen General aplicable a los ciudadanos extracomunitarios, tal como abordamos a continuación. Es decir, trataremos en primer lugar las políticas aplicadas a la inmigración en referencia únicamente a la categoría jurídica de extranjero y en concreto en el Estado español.

7. Las políticas de inmigración a España en referencia a la categoría jurídica de extranjero: la ley de extranjería

Siguiendo la comparecencia de la profesora Ángeles Solanes, el principal objetivo de la política de extranjería española debe ser el fomento de la inmigración legal mediante un sistema de canalización legal y ordenada de los flujos de personas que vincule la capacidad de acogida de los trabajadores inmigrantes con las necesidades del mercado de trabajo para una situación administrativa regular. Los puntos ineludibles de la política de inmigrantes, siguiendo la ley 4/2000, son el control de los flujos migratorios y la lucha contra las redes de tráfico de personas, contra la inmigración clandestina. Y el otro objetivo será procurar la integración de los inmigrantes con el cuestionamiento de aquellas políticas que no la procuran como elemento de cohesión social; y de qué manera todas las implicaciones y tensiones entre estas premisas básicas se concretarán a nivel jurídico. Valorar y cuestionar hasta qué punto es factible o en realidad queda en la retórica de un discurso y apostar por esta gestión de igualdad pendiente.

En primer lugar, el mercado del trabajo y la situación administrativa regular es una difícil dicotomía. Hay unas continuas derogaciones parciales, reformas de reglamentos y múltiples instrucciones en la técnica legislativa actual para regular el estatuto jurídico de las personas inmigrantes en España. No obstante, no modifican las directrices básicas de la ley 4/2000, y al final las reformas han ido encaminadas a fortalecer el control de los flujos de inmigración, la integración y la lucha contra las redes de tráfico de personas y contra la inmigración clandestina.

Se ha enfatizado la dimensión económica, la defensiva social y una reincidente atención y protección del mercado de trabajo. Si bien el trabajo es el principal instrumento de inmigración legal, se deberá gestionar en función de la movilidad humana y la regulación requerirá una gestión global. Porque la focalización exclusiva en la perspectiva de la ocupación no será sensible a las desigualdades estructurales ni a las discriminaciones de trato.

Y en este punto entramos en la necesidad de conjugar la política de inmigración con la integración del inmigrante de forma que el estatuto jurídico del inmigrante la facilite y la potencie. Una concepción unilateral difícilmente podrá ser compatible con la visión global de la integración, y además se necesita un enfoque multidimensional en el que no serán solo la lengua y la cultura los únicos indicadores sino también la igualdad del salario, la salud y los servicios sociales, ya que la integración debe ser también social, especialmente jurídica y

política, y entra en juego la cuestión de la ciudadanía, es decir, los derechos democráticos con un estatuto jurídico pleno.

La situación real muestra la dificultad de compatibilizar la pretensión de la integración ante una realidad donde el estatuto jurídico es desigual, la inmigración es irregular y se está llegando a una dimensión que compromete la esfera democrática española con unas personas inmigrantes débiles afectadas cuando la crisis y cuando la Covid. Habría que deconstruir fórmulas generadoras de una exclusión estratificada para dar paso a un estatuto lleno de derechos y deberes que consolide la democracia acercando la sociedad civil a la jurídica, ya que la devaluación de los derechos fundamentales de los extranjeros es una reducción de la calidad democrática de un país.

En los momentos de la crisis los programas de retorno voluntario asistido vinieron determinados por la descompresión del mercado de trabajo, ya que no era tan necesaria una determinada mano de obra. No obstante, produjo más paro en inmigrantes y más ilegales, porque las condiciones en sus países eran peores y provocaba más economía sumergida. No es la mejor forma de gestionar la inmigración, si se combina una reducción cuantitativa de entradas legales ofrecidas, con la limitación de acceso de autorizaciones de residencia y de trabajo para quien se encuentra en situación irregular. No se puede cumplir así el objetivo de fomentar los flujos migratorios en una situación administrativa regular. A las dificultades para acceder a la situación administrativa regular con un trabajo y una vivienda, hay que añadir además las dificultades transversales, como la posible discriminación racial, étnica, en vivienda, ocupación y policial. Según el informe de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales del 2010, donde más se sufre la discriminación social a España es en el trabajo. La legislación antidiscriminatoria no es bien conocida ni por el público ni por los profesionales del derecho, cuando justo la estabilidad de un inmigrante y su integración dependen de las condiciones jurídicas. La regularidad de la situación administrativa y el padrón municipal serán los dos referentes para poder ejercer sus derechos a España.

Ámbito autonómico, regularización e integración

Siguiendo la exposición de la profesora Ángeles Solanes, cuando llevamos el concepto social de la inmigración al ámbito jurídico y hablamos de extranjería nos encontramos con dos regímenes: el comunitario y el no comunitario más mayoritario. Según los datos del INE en la Comunidad Valenciana, los 750.000 extranjeros regularizados, que suponen el 14% de la población total, agrupan los extranjeros en régimen de extranjería y los comunitarios, pero el régimen es distinto. El régimen de extranjería es predominantemente cuantitativo. Mientras que en el caso de los refugiados se habla de un sistema comunitario armonizado, como trataremos más adelante cuando hablamos de ellos, con un mismo régimen jurídico en todos los países, en el caso del de extranjería se habla de coordinación, y esta coordinación no significa armonización de las actuaciones a los diferentes estados. No estamos ante un régimen de asilo como el de Dublín, sino de un régimen de fronteras estatales con otros estados no comunitarios y ante unas directrices europeas.

Todo lo referente a la planificación, definición, regulación y desarrollo de política extranjera es competencia estatal, pero cuando se cruza con el ámbito autonómico y con competencias que ya han estado compartidas o transferidas como la educación, la sanidad, la vivienda, tienen también competencias adquiridas. La competencia por excelencia de las comunidades autónomas es la integración, porque en ella se aglutinan las competencias especialmente significativas en el ámbito social; es donde hay que centrarse para realizar informes y propuestas de política de inmigración desde el ámbito local.

La norma fundamental es la ley orgánica 4/2000 con un reglamento RD con muchas modificaciones que complican la norma original: reforma per RD 903/2011 y RD 629/2022 con modificaciones en el campo del trabajo como el arraigo, la ley orgánica 10/2022 para garantizar la libertad sexual y el artículo 31 bis que paraliza la expulsión en los casos de violencia de género.

De acuerdo con esto es necesario que los inmigrantes estén en una situación administrativa regular como primero objetivo y no se encuentren en una extrema vulnerabilidad, objeto de abuso en el ámbito laboral, en la vivienda; una indefensión de la que no pueden salir si no tienen cobertura de derecho.

Las formas de combatir la irregularidad son: si se trata de la irregularidad inicial que se escapa de las competencias autonómicas, y entonces sería de competencia nacional como dice el Pacto del 2018: articular vías de entrada seguras, ordenadas y regulares. Desde el ámbito de las ONG se han hecho muchas propuestas, como el caso de los visados por la búsqueda de empleo, pero no se les ha prestado demasiada atención. O bien solucionar la irregularidad cuando es sobrevenida, ya que pasa a ser irregular entre las ocupaciones sin posibilidad de regularizarse. En este caso hay que actuar con el mecanismo de autorizaciones temporales por circunstancias excepcionales de arraigo según el decreto del 2022 que ha establecido 4 tipos de arraigo: familiar, formativo, laboral y social con una idea clave: que el tiempo de espera se pueda así regularizar.

Y para demostrar la estancia continuada, el mecanismo que lo permite es el padrón municipal como prueba. Es decir, si bien no es el instrumento de la ley, la administración cumple con la normativa que la regula y el padrón conecta con el ejercicio de los derechos a la educación, sanidad... Se está incumpliendo esta normativa en relación con el padrón municipal, y a pesar de poder acceder mediante la tarjeta de identificación como extranjero, el pasaporte, o la partida de nacimiento, cualquiera de las tres es suficiente, no obstante se le está denegando el padrón.

Otras cuestiones son el acceso a la vivienda, la brecha digital para los trámites administrativos y los problemas para abrir una cuenta de pago básico a los bancos; los impresos no están traducidos, no pueden presentar denuncias si no son admitidas y se puede aprovechar la visita a las comisarías para hacerles un expediente de expulsión; entonces tienen miedo de denunciar, y además se vulnera la ley cuando no se les deja ir acompañados.

La Estrategia Valenciana del 2021-2026, aprobada por el Consejo de Migraciones en marzo del 2022, mejora la implementación de las medidas en las áreas de acción, es decir los actores que intervienen en la integración, pero está el gran ausente de los indicadores para conocer a los patrones de incumplimiento, como es el caso mencionado del padrón.

Finalmente, el estatuto jurídico garantista para la integración necesita otros elementos como incentivar la convivencia intercultural y poner en marcha los mecanismos para un proceso bidireccional; integrar con los inmigrantes. Ciertamente la integración aborda temas muy sensibles como la diversidad cultural, si se quiere integrar y no solo asimilar. Por eso se incide en la integración social especialmente jurídica y política, y entra en juego la noción de ciudadanía que no significa solo pertenecer en un estado, sino que establece un estatuto jurídico como ciudadano con unos deberes y unos derechos y, si se les niegan, se niega un trato igualitario. Por eso la desocupación y la dependencia del estado del bienestar es una falta de integración del inmigrante. Para conectar la integración hay que ofrecer acciones formativas con el conocimiento y el respeto de los valores constitucionales, de la Unión Europea y de los derechos humanos; la igualdad entre mujeres y hombres, la incorporación al sistema educativo, el acceso a la ocupación y a las lenguas oficiales y la coordinación y la cooperación entre comunidades autónomas. Sin sobrepasar la norma estatal es vital la colaboración de las comunidades autónomas y los ayuntamientos. Y en este contexto la comunidad autónoma es relevante en la acreditación documental y en la integración del inmigrante.

El reglamento 557/2011 establece la posibilidad de presentar cuatro tipos de informes en relación con los permisos y la integración: arraigo, vivienda adecuada, acciones formativas, informe de la comunidad autónoma. Serán unos informes a añadir, y no unos requisitos excluyentes, para la renovación de la autorización de residencia temporal, para la reagrupación temporal y para la renovación del trabajo por cuenta propia o ajena. En esta línea el informe de arraigo acreditará la integración social, los vínculos. Se trata de atender a la población con políticas multidimensionales y principios de normalización y universalidad como criterios rectores de políticas sociales. Estos planes autonómicos no obvian que el mercado del trabajo y el modelo de bienestar son determinantes en la integración. Según las características sociales y estructurales de la comunidad autónoma de acogida del estado español, de sus diferencias económicas, demográficas, de mercado de trabajo, de políticas sociales, se darán diferentes situaciones aunque muchos elementos provengan de la legislación básica estatal.

A nivel estatal se está gestando un marco estratégico para la inclusión ciudadana ante el racismo. La gestión de los conflictos en el ámbito de los signos de identidad, de las prácticas alimentarias, de la utilización del espacio público, de la diversidad cultural, con la finalidad de evitar los delitos de odio. La necesidad por parte de la Administración de formar en pautas de actuación los funcionarios y las policías delante de la diversidad.

8. Las personas demandantes de asilo: refugiados/as

Como se ha visto al tratar la inmigración con el prisma de la extranjería y su marco normativo, las actuaciones locales son determinantes en el ámbito de la integración. Ahora, ante el tema de los refugiados nos encontramos con una similitud por lo que respecta a estas acciones para la integración, si bien la situación tiene unas características propiciadas por unas variables propias y por un marco normativo específico. La conocida como crisis de los refugiados se considera de forma unánime como una crisis de valores y de derechos humanos.

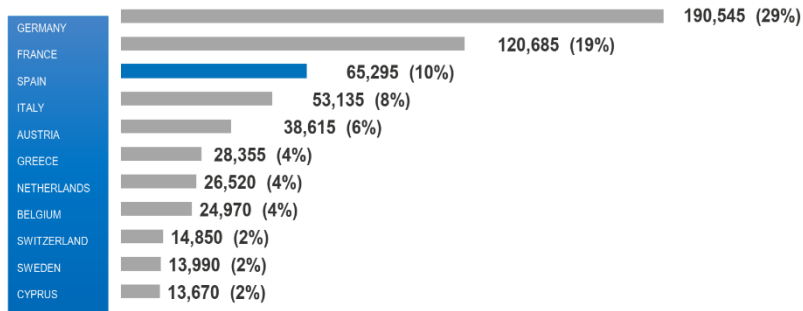
Según los datos de ACNUR, en junio del 2022 se estiman en 103 millones las personas desplazadas por persecución, conflictos, violencia y graves violaciones de los derechos humanos. Un incremento del 15% en relación con el 2021. Una de cada 77 personas del mundo está desplazada. El 76% provenientes de Siria, Venezuela, Ucrania, Afganistán, Sudán y Myanmar. Los países receptores, por orden de más a menos, son Turquía, Colombia, Pakistán y Uganda. En Europa, en el año 2021 los países con más solicitudes de asilo son, por orden, Alemania, Francia, España, Italia, Austria y Grecia. Por lo que respecta a Ucrania más de 6 millones de desplazados internos y más de 7 millones desplazados en Europa, en que los países receptores son, por orden, Polonia, Alemania, Chequia, Italia y España.

La Declaración de los Derechos Humanos en el artículo 14 refiere que toda persona en caso de persecución tiene derecho a buscar asilo. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados aprobado en Ginebra el 28 de julio del año 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados en Nueva York el 31 de enero del 1967, son las dos disposiciones de referencia internacional con respecto al asilo y tienen un punto en común: proteger al perseguido dándole instrumentos jurídicos que le amparen. Sin embargo, el reconocimiento de esta condición y la concesión del asilo territorial dependen de una autorización de residencia que permite al refugiado quedarse en el país que le ha reconocido como tal y depende de su normativa interna.

Dicho eso, la intención de los pactos de migración y refugiados, especialmente la del último pacto, tiene como objetivo articular las distintas regulaciones nacionales y procurar un estatuto jurídico armonizado. Un reto no conseguido como iremos exponiendo a lo largo del texto. La precaria articulación del Sistema Europeo Común de Asilo, SECA, ha llevado a una desnaturalización del derecho de asilo y a un proceso de mercantilización de los derechos. Hasta el punto que, a causa de múltiples factores, el asilo en la Unión Europea parece un privilegio y urge que no fracase. La degradación del Estatuto del Refugiado está también relacionada con la nueva realidad de los flujos mixtos, como se ha expuesto anteriormente.

ASILO en Europa

Países Europeos con el mayor número de solicitantes de asilo en 2021



El derecho de asilo

Los refugiados, después de identificados, necesitan protección contra la devolución y un acceso a soluciones duraderas. Hay un colectivo especialmente vulnerable con dificultades por acceder al estatuto de refugiado por ser considerados solo inmigrantes; nos referimos a los menores no acompañados, MENA, y los polizones, unas situaciones dramáticas extremas, los casos más flagrantes cuando se los consideró migrantes económicos y fueron objeto de devoluciones en caliente cuando en realidad eran potenciales demandantes de asilo. Además, las políticas agresivas en las fronteras tienen múltiples efectos colaterales como la provocación del contrabando y las muertes; se vulneran los derechos humanos y la violencia no es vista. Ante la emergencia en el Mediterráneo desde 2015, el recurso a la Agenda Europea de Migración, los sucesivos Consejos Europeos y la Estrategia de Crecimiento Europeo 2020 conjuntaron un planteamiento global para la mejora de la gestión de la migración, pero con propuestas tan dispares como garantizar la solidez de las fronteras y la reubicación política del asilo, centradas en una emergencia y sin profundizar en la ineficacia del SECA.

El Sistema Dublín fue un compromiso de todos los estados miembros de la Unión Europea, firmado en Dublín en 1990, con una cláusula particular por parte de Dinamarca y con la adhesión de países de fuera de la Unión Europea, como Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein mediante un acuerdo con la Unión Europea, para ayudar a los asilados y a las solicitudes de asilo. España se adhirió al Sistema Dublín en 1995. El año 2000 se actualizó y sustituyó por el Dublín II. Finalmente, el Parlamento Europeo y el Consejo de Europa aprobaron un nuevo Reglamento, el Dublín III, en 2003. Se pretendía armonizar soluciones entre los países y no entrar en contradicciones. En el año 2017, la propuesta de Dublín IV, con nuevas medidas para enmendar las deficiencias observadas, no tuvo consenso y no se aprobó. En todo caso no introducía modificaciones sustanciales, ya que continuaba priorizando la inmigración irregular y el retorno de las personas que no se consideran merecedoras de asilo sin prestar atención a los flujos mixtos. No preveía el perfil de la persona demandante y la capacidad de adaptación en cada estado, y se obviaba la imprescindible distribución equitativa entre los estados miembros de la Unión para la gestión del asilo.

Las críticas del Sistema Dublín estaban centradas en los aspectos concretados a continuación. La aplicación mayoritaria era la del criterio del país de llegada del refugiado como país de ubicación y trámite, y por este motivo el criterio de Dublín no coincide con la demanda del refugiado que debe tramitar solicitudes para otros países. De esta manera la mayoría de solicitudes de asilo se realizan desde los países fronterizos de la Unión Europea, lo cual comporta una falta de equidad de distribución y, además, con falta de eficiencia. Las organizaciones humanitarias denunciaban que no garantizaba los derechos de los solicitantes. ACNUR propuso mejoras, por ejemplo dar más peso a los criterios familiares y culturales y al hecho de tener un permiso de residencia. También destaca la diferencia de trato dado por parte de los estados con los solicitantes por lo que respecta a los trámites y a la eficiencia. Así, puede pasar que durante el tiempo empleado para examinar los casos pueden ser detenidos en un sistema de transferencia que se hace contra la voluntad del implicado. Por otro lado, la diferencia de trato según los países es un incentivo de movimientos secundarios -movimientos entre países comunitarios-, y también están las diferencias entre los estados para la concesión del estatuto de refugiado. Para evitar los movimientos secundarios, una de las grandes preocupaciones de la Unión Europea, se utilizan medidas sancionadoras a personas en situación irregular, la detención y la reconsideración del estatuto de protección si abandonan el estado sin autorización. Todo eso supone un control de modelo policial asociando inmigración y refugio en detrimento del último.

Los aspectos básicos de dificultad de la implementación del Sistema Dublín incluyen también los costes económicos del mantenimiento de Eurodac, (dactiloscopia europea, base de datos de pisadas dactilares por la identificación de los demandantes de asilo), de los procedimientos relacionados con las peticiones de transferencia y los gastos asociadas con la detención y el retorno de los que no se reconocen como refugiados, que deben asumirse solidariamente por los estados.

Abandonado el Sistema Dublín, el proyecto más reciente, del 2020, es el Pacto sobre Migración y Asilo. su principal objetivo fue reformar el Sistema Común de Asilo, SECA: combatir el tráfico de personas, reforzar las fronteras y las normas internas de solidaridad, crear un sistema común de retorno y una mayor cooperación entre los países de origen y los de tránsito, si bien el retorno voluntario se convierte en una estrategia y la Guardia de Fronteras y Costa, FRONTEX, mantiene un rol principal. El Pacto establece dar respuestas rápidas a las llegadas a las fronteras para otorgar de forma inmediata la protección internacional o no. Este pacto retiró las propuestas de reformas para el Dublín IV del año 2016 y deroga la Directiva de Protección Temporal. El excesivo enfoque en retornos puede suponer un grave riesgo de reducción de garantías de no devolución. Por otro lado, el nuevo procedimiento de control previo a la entrada y de procedimiento acelerado es también otro riesgo de reducción de garantías del procedimiento, y además se mantienen las deficiencias del Dublín III. De nuevo se ha perdido una oportunidad de establecer un acuerdo sobre un mecanismo de desembarco seguro y de posterior reubicación obligatoria.

9. El Tribunal Europeo de Derecho Humanos

Los múltiples problemas, la ausencia de solidaridad y los problemas de gestión han ocasionado que el Sistema Europeo Común de Asilo, SECA, no haya conseguido implantarse y haya obligado a intervenir al Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la aplicación del Convenio para garantizar el asilo. Sin embargo, las deficiencias del sistema SECA, y también de su puesta en funcionamiento, la han llevado a un descrédito merecido por ineficaz. Y sobre todo por la falta de compromiso y de convencimiento de todos los países miembros.

Los artículos 3 y 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos garantizan la no tortura y las no expulsiones colectivas. Pero el TEDH no se debe convertir en un tribunal supraestatal, sino que deben ser los estados lo que deben funcionar de acuerdo con el Convenio. Sin embargo, el acuerdo de la Unión Europea con Turquía aplica en un contexto de crisis humanitaria de refugiados unas medidas propias de aplicación a la inmigración irregular. La organización Women's Link Worldwide, delante de la Defensora del Pueblo Europea, denuncia el impacto diferenciado de género en la puesta en marcha del acuerdo entre la Unión Europea con Turquía. Según datos de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado, CEAR, de los más de 65 millones de personas desplazadas al mundo, las mujeres y niñas suponen un 80% de las víctimas de tráfico de personas.

Se concluye también una disparidad entre los estados para la concesión del estatuto de refugiado y la protección subsidiaria. Junto a eso, la larga duración de las autorizaciones de residencia por acceder a la asistencia social y la reagrupación familiar alientan los movimientos secundarios, y para evitarlos se plantea reforzar el sistema Eurodac, no solo para almacenar datos dactilares adscritos a supervisar los movimientos de solicitud de asilo, sino también para seguir la pista de los inmigrantes regulares a la Unión Europea, de manera que se completa la perversa confusión entre la inmigración y el asilo en detrimento del asilo.

El Convenio Europeo de Derechos Humanos se inspira en el principio del Derecho Internacional según el que los estados son soberanos por lo que respecta a la entrada y la permanencia de extranjeros. Así, el tratado no es garante del derecho de asilo ni expresa la prohibición de expulsión. No obstante, con la sentencia Soering del Reino Unido de 1989 se ha reconocido una protección *par ricochet*, indirecta, a los afectados de expulsión o de rechazo de permiso de residencia, cuando se genere un perjuicio en particular de los establecidos en los artículos del Convenio, como el derecho a la vida, la prohibición de la tortura y de los tratos inhumanos degradantes, y el respeto a la vida privada y familiar. El Tribunal Europeo ha firmado el principio de *non-refoulement*, de no devolución, respecto los artículos 5 y 6, y se ha extendido la protección indirecta a disposiciones del Convenio en relación con la expulsión. Es la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la protección de los solicitantes de asilo, las obligaciones de recepción y de no devolución. Y los estados que han ratificado el Convenio Europeo de Derechos Humanos deben respetar esta jurisprudencia con una política de asilo humanitaria y eficiente.

En conclusión, hay cuestiones problemáticas relativas al derecho de la Unión Europea en relación con esta jurisprudencia del Tribunal contra las prácticas estatales que violan los derechos de los inmigrantes. En el caso español encontramos la ausencia de un desarrollo reglamentario de la ley 12/2009 y la necesidad de mejorar las condiciones mínimas de la acogida y la integración en función de la situación paradigmática de España a nivel autonómico, tal como abordamos a continuación.

ACNUR denuncia la acción urgente ante el incremento de muertos en el mar. Según los datos del 2021, son 1924 las personas muertas o desaparecidas en las rutas del Mediterráneo central y occidental y 1153 en la ruta marítima del noroeste de África hacia las Canarias. Por lo que respecta a las rutas terrestres, son muy peligrosas las que atraviesan el desierto del Sahara, fronteras remotas en que acaban en centros de detención o en situación de cautiverio a manos de contrabandistas o traficantes de personas inmigrantes o refugiadas. Se producen ejecuciones extrajudiciales, detenciones ilegales, arbitrarias, violencia sexual y de género y otras graves violaciones de los derechos humanos.

El cierre de las fronteras durante el tiempo de COVID en 2021 también ha afectado los desplazamientos hacia el norte de África y los países costeros de Europa. Muchas personas refugiadas y migrantes, desesperadas, han recorrido a redes de tráfico que les ofrecen estos viajes peligrosos como alternativa. ACNUR advierte que la inestabilidad política, el deterioro de las condiciones socioeconómicas y el impacto del cambio climático pueden aumentar los desplazamientos y la peligrosidad de estos. Insta a los estados al compromiso para reforzar la acción comunitaria y las acciones encaminadas a la paz. Y hace una llamada en los estados para mejorar los marcos jurídicos y las capacidades operativas a las fronteras terrestres y marítimas y a los centros urbanos, para garantizar alternativas reales a los viajes peligrosos a través de la inclusión y el refuerzo de los programas para jóvenes y el desarrollo con la colaboración de las comunidades.

Los estados deben garantizar acceso a los servicios humanitarios esenciales sin obstáculos y protección internacional para los atrapados en rutas. En el caso contrario, los que solicitan asilo y los desplazados seguirán atrapados en viajes peligrosos y no podrán migrar de forma segura y ordenada.

El informe de la CEAR de 2021 sobre las personas refugiadas en Europa y a España dice el siguiente:

Nos conmueve la realidad de las personas refugiadas en el mundo, en un planeta sacudido por la pandemia de la COVID-19 y por una difícil situación económica y social. En junio de 2020, según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 79,9 millones de personas habían abandonado sus hogares debido a la persecución, las violaciones de los derechos humanos y las guerras. Jamás se había alcanzado una cifra de proporciones similares, que prácticamente duplica la de hace una década. Un año más, nuestro análisis se dirige a Siria, país devastado por un conflicto

que ya cumple diez años y en el que más de trece millones de personas (el 75% de su población) ha emprendido el camino del destierro, dentro o fuera de sus fronteras. Venezuela, Colombia, Afganistán, República Democrática del Congo o Yemen tienen también su espacio en el primer capítulo, que ofrece una reflexión amplia sobre la trascendencia y los límites de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, así como su aplicación en España.

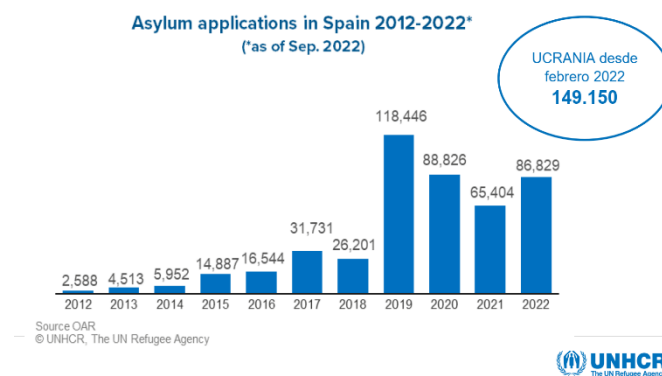
Tampoco llegan buenas noticias desde Bruselas. La propuesta de contenidos expuesta por la Comisión Europea para el nuevo Pacto sobre Migración y Asilo introduce elementos muy preocupantes, que acentúan la restricción de los derechos de las personas necesitadas de protección internacional y profundizan la opción por las políticas de retornos sin garantías y por la externalización del control de las fronteras. [...] A lo largo de 2020, desde CEAR expresamos nuestra preocupación por la improvisación y descoordinación de las que fuimos testigos para gestionar la llegada de personas migrantes a Canarias, donde, desde agosto, con el campamento improvisado de Arguineguín, se vivió una auténtica crisis humanitaria [...] En este muelle centenares de migrantes vivieron unas situaciones y en unas condiciones inadmisibles, que no pueden volver a repetirse. Al mismo tiempo, tras la controvertida sentencia del Tribunal Constitucional sobre las denominadas "devoluciones en caliente" que se producen en los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla, estimamos que el Gobierno debería promover el fin de estas prácticas y, además, abordar el cierre definitivo de los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), que sí fueron clausurados el año pasado en el momento más agudo de la pandemia, e implementar medidas alternativas a la detención, previstas ya en la Ley de Extranjería, que han demostrado ser eficaces.

La guerra en Ucrania provocada por la invasión de Rusia a Ucrania, posterior a este informe de la CEAR, añade un conflicto humano de personas con esta necesidad de protección y asilo. En el momento actual y siguiendo los informes actualizados de la CEAR, se ha activado la directiva de protección temporal por orden PCM del 9 de marzo del 2022 -de despliegue del Reglamento para la protección temporal ante la afluencia masiva de personas desplazadas- para nacionales ucranianos que se encontraran en situación de estancia en España antes del 24 de febrero del 2022, o para nacionales de terceros países o apátridas que residen legalmente en Ucrania sobre la base de un permiso de residencia legal válido expedido de conformidad con el derecho de aquel país y al que no pueden volver. Y para los nacionales de Ucrania que se encontraban en situación irregular en España antes del 24 de febrero. Se incluyen parejas de hecho, hijos y familiares que vivieran juntos como unidad familiar. Derecho a trabajar desde el primer día, autorización para un año, renovable, y título de viaje si no hay pasaporte.

Ante toda esta realidad destaca el esfuerzo de las administraciones públicas y las organizaciones especializadas para adaptar los programas de atención humanitaria, acogida e inclusión de las personas migrantes solicitantes y beneficiarias de protección internacional ante la cruda realidad de la pandemia, porque no cabe duda que los refugiados son los más vulnerables de la sociedad. La Agenda 2030 y sus siete objetivos sobre el desarrollo sostenible

tiene el compromiso con las personas refugiadas y su derecho al asilo. La pandemia propició el aumento de las desigualdades, la pobreza, el racismo y la xenofobia, además de la huida de las personas atrapadas en zonas inseguras. Durante la primera ola global, en el punto más alto, 168 países cerraron las fronteras, y en febrero del 2021 aún 144 las tenían con restricciones para personas refugiadas demandantes de asilo. Desde 2014 Siria es el país con mayor número de refugiados del mundo, le siguen Venezuela y Afganistán, en un éxodo que empezó hace cuatro décadas y afecta a varias generaciones. Y son 149.150 los ucranianos acogidos en España desde febrero del año 2022.

Dentro de la protección temporal, la provisión de alojamiento después de una emergencia es una de las prioridades de ayuda humanitaria ante los desastres naturales o los desplazamientos por conflictos bélicos. La arquitecta Patricia Muñiz nos mostró su proyecto de viviendas prefabricadas en procesos de alojamiento de transición para refugiados y desplazamientos internos en Haití, Japón y Siria 2010-2016.



10. La protección en España

Según estudios de investigación del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto, el control selectivo y el reparto insolidario de las cuotas de acogida ha dejado en un segundo plano la necesidad de las iniciativas específicas para coordinar cualitativamente las condiciones de una integración y acogida de las personas solicitantes de protección internacional: un hecho determinando para valorar cómo evoluciona el modelo de gestión de la diversidad europea y poder afrontar en un futuro las consecuencias de la convivencia. Ver el control de los "modus" de protección jurídica y social necesarios para que las personas solicitantes de protección puedan ser integradas en el entorno donde son obligadas a vivir.

Entre las disfuncionalidades observadas en el sistema de integración y acogida español hay que destacar la implementación desigual de las normas mínimas de acogida previstas en la transposición de la directiva 2013/33/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo (reglamento 604/2013 de 26 de junio del 2013), que establecen normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional. También la ausencia de un desarrollo reglamentario de la ley

12/2009 y la necesidad de mejorar la coordinación de la red pública estatal de acogida. Esta directiva vertebrada por lo menos un denominador común de la extensión del derecho de acogida desde que se presenta la solicitud de protección internacional hasta la resolución, así como la extensión de su ámbito de aplicación para garantizar la igualdad de trato y la coherencia en materia de asilo. Hay indicadores sobre el procedimiento, el alojamiento, los alimentos, la educación, la asistencia médica y psicológica, el acceso a la ocupación y a la formación profesional.

La estructura de la red pública española de acogida incluye cuatro centros de acogida de refugiados dependientes del Ministerio del Interior: Alcobendas y Vallecas en Madrid, Sevilla, y Mislata en Valencia. Centros de estancia temporal de inmigrantes en Ceuta y Melilla también dependientes del mismo ministerio destinados a solicitantes de protección internacional y a inmigrantes regulares que no reúnen las mínimas condiciones. Otros dispositivos de acogida dependientes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social gestionados por entidades y ONG especializadas en asilo como CEAR, ACCEM y Cruz Roja con una dimensión asistencial, con la prestación de servicios sociales ante la carencia de recursos básicos de las personas. La aplicación en relación con la prestación efectiva en materia de refugiados no está transferida a las comunidades autónomas, y se debe canalizar a través de los servicios centrales de los refugiados del INSERSO a Madrid, concretamente de las áreas de Centros y Programas, Relaciones Institucionales.



Directrices jurídicas políticas

La ley 12/2009 no regula el derecho al asilo como un derecho humano fundamental, sino para reaccionar ante los abusos. Los derechos sociales se tratan de forma general, la unidad familiar como una posibilidad, y lo mismo pasa con las autorizaciones de residencia y empleo. El factor temporal es determinante en los procesos de reinserción laboral, y los tiempos de espera son largos también para las actividades de programas formativos. En cambio sí encontramos, como contrapunto, bien detalladas las causas para retirar o reducir las condiciones de acogida. En resumidas cuentas, consolida un sistema asistencialista de plazos cortos y rígido, que fuerza a muchas personas a ir a centros no adecuados a sus necesidades. A grandes rasgos el itinerario empieza por una acogida en seis o nueve meses en una situación de vulnerabilidad jurídica. Una integración de seis meses para recibir ayuda para el alquiler y

las necesidades básicas. Según Amnistía Internacional, no todos llegan a la segunda fase de integración aunque no tengan medios de subsistencia. Se suspenden las ayudas si no se han cumplido los objetivos de la primera fase o según los presupuestos que haya. La tercera fase sería la autónoma, con ayudas extraordinarias y el rol de las entidades locales.

La mayoría de las personas que solicitan asilo agotan las ayudas previstas sin resolver la solicitud de asilo y acuden a las ONG o a los servicios sociales de emergencia de las administraciones locales o autonómicas. En la práctica no hay ningún tipo de ayuda específica para facilitar la integración de las personas que han obtenido una protección internacional.

Se concluye, ante unas primeras valoraciones, que el modelo español de acogida no garantiza una adecuada recepción ni la integración de las personas solicitantes de protección internacional a causa de la limitación de competencias reservadas al estado según el artículo 149 del Convenio Europeo. El modelo de acogida es especialmente alarmante en los Centros de Estancia Temporal de Ceuta y Melilla, y en particular es flagrante en los casos de los menores no acompañados. Las ONG asumen casi todo el peso de la acogida y la integración y de los que han obtenido el estatuto de refugiado o la protección subsidiaria.

Las numerosas iniciativas de las comunidades autónomas, que juegan un papel desgraciadamente poco reconocido, encuentran a faltar una sinergia, a pesar de que tienen competencias en ámbitos que afectan directamente la integración social de los inmigrantes y de los solicitantes de asilo y refugiados.

Creación de organismos para la Agenda 2030

EL INE ha diseñado 232 indicadores para el seguimiento de los objetivos de la Agenda 2030, pero hacen falta indicadores que puedan reflejar el carácter multidimensional del desarrollo sostenible; son genéricos señalados por las Naciones Unidas y no específicos de la situación de la población migrante refugiada en España. La Agenda está alineada con el Pacto Mundial de Migraciones y el Pacto Mundial de Refugiados. En mayo del 2017 el gobierno designó un embajador en misión especial para la Agenda dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, y se creó un Grupo Interministerial de Alto Nivel dependiente de la Comisión Económica Delegada de la Presidencia del Gobierno con la finalidad de coordinar los trabajos de implementación de la Agenda 2030 y de preparar los exámenes ante el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas. Se aprobó una proposición de ley con el apoyo de casi todas las fuerzas políticas que definía cómo aplicar la Agenda, con el compromiso de llevar a cabo una Estrategia de Desarrollo Sostenible con una dimensión internacional y destinar en el 2020 el 0,4% del PIB para la ayuda oficial. Los últimos años se ha otorgado una mayor importancia a la Agenda 2030 con la creación de diferentes órganos. En junio de 2018 se crearon el Alto Comisionado para la Agenda 2030 y el Alto Comisionado para la Pobreza Infantil dependientes de la Presidencia del Gobierno, se puso en marcha el Ministerio de Transición Ecológica y se recuperó el de Igualdad. El 2020 se creó el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y, dentro de él, una Dirección General de Políticas Palanca y otros mecanismos de gobernanza

como la Comisión Mixta de Coordinación y Seguimiento y el Informe de Progreso, marcado por la crisis sanitaria y económica causada por la pandemia, donde se hacen varias referencias a la población extranjera. El último documento publicado ha sido, en 2021, las Directrices Generales de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2020.

No obstante, el enfoque de la Agenda del 2030 es restrictivo, ya que no tiene una perspectiva de derechos humanos y desvincula la movilidad humana de los problemas de desarrollo, con pocas referencias a las personas desplazadas forzadas.

En la primera década del siglo XXI Valencia se consolida como ciudad multicultural



Siguiendo la publicación de los profesores Solanes y Mora sobre políticas públicas, interculturalidad y convivencia, la localidad es decisiva para la integración intercultural mediante políticas con experiencias y buenas prácticas. Habrá que implementar programas locales para garantizar la igualdad formal y material poniendo al mismo tiempo en valor su contribución al desarrollo local y al enriquecimiento de la ciudad. Serán unas iniciativas específicas en los ámbitos de salud, vivienda, educación y mercado laboral. Es muy importante informar a la opinión pública para que esté enterada adecuadamente y evitar rumores como el que solo se beneficia los inmigrantes.

La política de integración de acuerdo con los principios rectores de la ley 15/2008, de la Generalitat, con consideraciones basadas en los Derechos Humanos y de acuerdo con las directrices de la Unión Europea, publicó el acuerdo del Plan Director de Integración y Convivencia 2014-2017 de la Conselleria de Benestar Social. Estableció medidas como la mediación intercultural con agencias AMICS para coordinar acogida e implementación mediante programas con servicios específicos de promoción de la convivencia y la cohesión social: asesoramiento, acompañamiento, alojamiento, manutención, atención al riesgo de exclusión social, escuelas de acogida y gestión de la diversidad.

En la ciudad de Valencia, según los datos del INI del año 2019 sobre un estudio basado en el padrón, el 18% de la población son inmigrantes y la procedencia más numerosa es sudamericana: Ecuador, Colombia y Bolivia. En 2002 se creó un Centro de Atención a la Inmigración. En el 2008 se aprobó el Plan Norte Sur 2009-2022 que estuvo basado en un estudio previo de las particularidades de la ciudad.

Se trataba de corregir las desigualdades y luchar contra la discriminación. Hacer prevalecer el principio de la igualdad de los derechos con independencia del lugar de procedencia, el género, la religión, las condiciones socioeconómicas o la situación administrativa. Llevar a cabo el ejercicio de unos principios que deben guiar la acción gubernamental: interculturalidad, universalidad, transversalidad, coordinación, territorialización, desarrollo comunitario y participativo, la responsabilidad pública y la corresponsabilidad social.

El Plan Municipal aprobado en 2018 estuvo precedido de un estudio del ayuntamiento mediante un contrato con la Universidad de Valencia, para hacer un diagnóstico de la inmigración a la ciudad de Valencia y de esta manera diseñar el plan. Siguiendo los principios o directrices señalados como guía de la acción gubernamental, la intervención se dirigirá a mejorar las condiciones de inserción: la mejora de la acogida, la equidad de los servicios públicos y el fomento de la participación y la convivencia. Esta intervención viene plasmada en unas medidas concretas: la red de centros de acogida, la creación de un equipo de mediación intercultural territorial para detectar las tensiones sociales y la promoción de estrategias de convivencia en espacios públicos y vecinales. Con la puesta en marcha de una oficina antirracista o antidiscriminatoria para recoger las reclamaciones, asesorar y acompañar a las posibles víctimas, vigilar sus derechos, documento de vecindad y acreditar el arraigo. Se trata, según la Concejalía de Cooperación, Desarrollo e Inmigración, de pasar de un enfoque asistencial a un enfoque de derechos.

En esta línea, la creación del Consejo Local de Inmigración y de Interculturalidad propicia que los inmigrantes estén presentes a los órganos de representación ciudadana y se impliquen. Un modelo basado en la corresponsabilidad y la participación activa. También pretende llevar a cabo una municipalización de los espacios de acogida privados y analizar la diversidad de relaciones establecidas: desde una presencia o coexistencia pacífica o una cierta trama de relaciones vivenciales compartidas como vecinos, hasta una dinámica de hostilidad más o menos estructurada con una presencia marcada por disputas generadoras de conflictos.

Dentro de la diversidad de relaciones establecidas, las desigualdades serán en función de los barrios y la tipología de los inmigrantes. Son difíciles de cuantificar los inmigrantes más precarios que viven en un claro riesgo de exclusión. Las tipologías oscilan desde los asentados, pasando por los que tienen una situación social frágil, hasta los que se encuentran en riesgo de exclusión social donde es mayoritaria la población de mujeres solas con hijos, latinoamericanos y subsaharianos.

En febrero de 2022 empezó a funcionar el servicio ATLAS de información básica y atención especializada para personas inmigrantes impulsado desde la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives. Una actuación prevista en la Estrategia Valenciana de Migraciones. Ofrece asesoramiento jurídico a los profesionales de los servicios sociales. ATLAS dispone de tres equipos: Castellón, Valencia y Alicante. También hay que mencionar ARACOVA, la Asociación de Refugiados y Asilados de la Comunidad Valenciana.



La integración autonómica y local comporta medidas de escolarización y educación de los menores, incluidos cursos de idioma para poder acceder. Acceso a la ocupación a los nuevos meses desde la presentación de la solicitud. Protección de la salud física y psíquica, y en este caso especialmente ante enfermedades o trastornos psíquicos graves y en relación con las víctimas de tortura o violencia. Los solicitantes alojados en locales o centros de acogida con la consideración de los factores de género y de edad y medidas para prevenir la violencia de género en estos lugares. Son vulnerabilidades que incluyen las víctimas de tráfico de seres humanos, personas con enfermedades graves, con trastornos psíquicos, y personas a que hayan sufrido torturas, violaciones y otras formas graves de violencia física, psicológica o sexual. Toda una serie de normas para la evaluación de los solicitantes con necesidades de acogida particulares por su vulnerabilidad; y se precisa que la evaluación no necesita adoptar un procedimiento administrativo.

Consideraciones

Desde el Consell Valencià de Cultura queremos hacer una primera consideración general sobre la necesidad de garantizar a todas las personas inmigrantes, sean económicos, sean personas con necesidad de protección internacional, una acogida con el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales mediante un enfoque integral de las cuestiones pertinentes según los casos y las normativas adecuadas.

Asimismo, la armonización de la aplicación de medidas para los demandantes de refugio y la coordinación para el caso de los inmigrantes económicos desde una perspectiva global en el marco de la Unión Europea.

Atendiendo a estas consideraciones genéricas se hace el desglose desde los aspectos más generales a los específicos.

- El cumplimiento de los principios de la Convención de Ginebra, el Estatuto de los Refugiados de forma armonizada en la Unión Europea. La garantía de protección internacional y del principio de no devolución.

- La Jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos contra las prácticas estatales que violan los derechos de las personas inmigrantes.

- La gestión supranacional de los 5 ejes de la inmigración con la regulación de los flujos migratorios, la cooperación de los países, la gestión bilateral con el respeto a la democracia.

- La consideración y valoración de los flujos mixtos, la distinción mediante la identificación entre inmigrantes económicos y personas necesitadas de protección internacional como refugiadas con unas consecuencias jurídicas diferentes.

- La atención especial a las rutas donde la explotación sexual y las violaciones se suceden en un alto porcentaje en relación con las mafias. La falta de seguridad, las mujeres y los menores de edad como más vulnerables.

- Atender a las diferentes condiciones económicas, la inestabilidad política y el impacto del cambio climático como determinantes del aumento de los desplazamientos y la peligrosidad.

- La aplicación adecuada y coordinada de la ley de extranjería para permitir la integración mediante un estatuto jurídico garantista de la convivencia intercultural bidireccional.

- La información y formación, en las áreas jurídica, política, social y económica, de todas las personas y profesionales que deben decidir sobre la vida de los inmigrantes, para ejercer una política común.

- La atención al modelo español de acogida por el hecho de que no garantiza la adecuada recepción ni integración de las solicitudes de protección internacional. La situación alarmante en el Mediterráneo y en las ciudades de Ceuta y Melilla, los centros de acogida sin garantía de las condiciones necesarias, la dilatación en el tiempo, las cuestiones de género y de los menores no acompañados (MENA).

- La sinergia adecuada y coordinada del Estado con las Comunidades Autónomas. Así como el seguimiento de la aplicación de las políticas de ámbito local para que sean una realidad.

Este informe se enviará al protocolo habitual, a los comparecientes y a las organizaciones a las que representaban, ACNUR Y CEAR, a la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, Generalitat Valenciana, al Institut de Drets Humans de la Universitat de València. Al portal de Inmigración de la Secretaría de Estado de Migraciones, si así se considera.

Bibliografía y fuentes consultadas

-Solanes Corella, Ángeles, Albert Mora Castro. *Políticas públicas, interculturalidad y convivencia*. Tirant Humanidades, Valencia, 2020.

-Naïr, Sami. *Refugiados. Frente a la catástrofe humanitaria una solución real*, Barcelona, Planeta, Crítica, 2016.

- De Lucas. Javier

Mediterráneo: el naufragio de Europa, Tirant, 2015.

"Políticas migratorias, sin simplismos, ni falacias", *Contexto*, 2018.

<https://ctxt.es/es/20180613/Politica/20185/aquarius-politica-migratoria-fronteras-derechos-humanos-de-lucas.htm>

"Hay políticas de migración más humanas", *Ideas/El País*, 2020.

<https://elpais.com/ideas/2020-12-12/hay-politicas-de-migracion-mas-humanas.html>

"La gestión migratoria, test de la democracia", *Infolibre* 2021.

https://www.infolibre.es/opinion/ideas-propias/gestion-migratoria-test-democracia_1_1212129.html

-I Congrés Internacional de Drets Humans. *Els drets dels refugiats i les responsabilitats d'Europa*. Febrer del 2017, València. Departament de Filosofia del Dret i Política de la Universitat de València, Institut de Drets Humans de la Universitat de València i Projecte MULTIHURI.

-*Informe jurídico social sobre la situación de las personas inmigrantes a la Comunidad Valenciana*, Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, Generalitat Valenciana, Institut de Drets Humans de la Universitat de València.

-*Convención sobre el Estatuto del Refugiado*, Ginebra, 28 de juliol del 1951.

-*Estrategia Valenciana de Migraciones 2021-2026*, Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, Generalitat Valenciana.

-Institut Nacional d'Estadística INE.

-Informe 02/ 2009 *La inmigración en España: efectos y oportunidades*. Consejo Económico Social, España, aprovat en el Ple de 20 de març del 2019.

-Informe anual CEAR, 2021, *Las personas refugiadas en España y en Europa*.

-*Protocolo sobre el Estatuto del Refugiado*, Nueva York, 31 de enero de 1967.

-*La protección internacional: conceptos básicos y contexto internacional. Contexto global de desplazamiento forzoso*. Oficina de ACNUR en España.