



## NOTA DE LA COORDINACIÓ ACADÈMICA

Aquest informe és el resultat d'un conjunt de contribucions realitzades pels autors i les autores. La redacció del text final ha estat a càrrec de l'equip de coordinació acadèmica de l'informe. Per això, els errors són exclusivament atribuïbles a aquests darrers.

En cas de voler compartir una observació cal adreçar-se a [idp@ub.edu](mailto:idp@ub.edu) o directament a [coordinacio.gesdi@ub.edu](mailto:coordinacio.gesdi@ub.edu)

© Grup d'Estudis sobre els Drets dels Immigrants, GESDI

Observatori de Dret Públic, IDP Barcelona.  
[www.ub.edu/gesdi](http://www.ub.edu/gesdi) | [www.idpbarcelona.net](http://www.idpbarcelona.net)

Barcelona, març 2024.

**ÍNDEX DE CONTINGUTS**

<b>PRESENTACIÓ</b>	<b>4</b>
<b>1 MARC JURÍDIC RELATIU A LA MOBILITAT HUMANA TRANSNACIONAL</b>	<b>7</b>
<b>2 LA NECESSITAT DE SUPERAR LA DICOTOMIA CONCEPTUAL CLÀSSICA ENTRE PROTECCIÓ INTERNACIONAL I MIGRACIÓ ECONÒMICA</b>	<b>11</b>
<b>3 PERFILS DE SITUACIONS QUE REQUEREIXEN L'ACTIVACIÓ DE VIES LEGALS I SEGURES</b>	<b>16</b>
3.1 LA QÜESTIÓ DE LA VULNERABILITAT	16
3.2 LES CONDICIONS FÀCTIQUES: PERSECUCIÓ, SITUACIONS D'EMERGÈNCIA I VULNERABILITAT PERMANENT	22
<b>4 EL SISTEMA DE CONTROL DE LA MOBILITAT HUMANA TRANSNACIONAL</b>	<b>27</b>
4.1 ENTRADES REGULARS, BLINDATGE DE FRONTERES, EXTERNALITZACIÓ DEL CONTROL I EL PAPER DELS VISATS	27
4.2 OBSTACLES BUROCRÀTICS: L'ADMINISTRACIÓ CONSULAR ESPANYOLA	29
4.3 EL PROBLEMÀTIC CONCEPTE DE "TERCER PAÍS SEGUR"	34
4.4 OBSTACLES D'ACCÉS AL MERCAT LABORAL	36
<b>5 EL SISTEMA ACTUAL DE VIES LEGALS I SEGURES I LES SEVES LIMITACIONS</b>	<b>40</b>
5.1 VIES D'ACCÉS AL TERRITORI DAVANT SITUACIONS VINCULADES A LA PROTECCIÓ INTERNACIONAL	40
5.2 VIES D'ACCÉS EN ALTRES SITUACIONS DE RISC DIFERENTS A LES DE PROTECCIÓ INTERNACIONAL	44
5.3 VIES FAMILIARS	46
5.4 VIES LABORALS	47
5.5 ALTRES VIES	50
<b>6 CONSIDERACIONS FINALS</b>	<b>51</b>
6.1 L'OBSTACULITZACIÓ COM A POLÍTICA	51
6.2 LA CREACIÓ DE VIES LEGALS I SEGURES COM A SOLUCIÓ INTERMÈDIA	54
6.3 EL SISTEMA DE CONTROL D'ENTRADA I ACCÉS AL TERRITORI ESPANYOL: ALGUNES IMPRESSIONS A PARTIR DE LES DADES	57
<b>7 PROPOSTES GENERALS A EXPLORAR</b>	<b>62</b>
7.1 PROPOSTES CONCRETES SOBRE EL MARC ACTUAL	62
7.2 UNA NOVA VISIÓ PER A GARANTIR UN RESPECTE ADEQUAT DELS DRETS DE LES PERSONES EN PROCESSOS DE MOBILITAT TRANSFRONTERERA	63
<b>REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES</b>	<b>66</b>
<b>ANNEXOS</b>	<b>69</b>



necessitats, dificultats i situacions de vulnerabilitat específiques que experimenten les dones i nenes, així com les persones LGTBI+, en totes les etapes del cicle migratori (origen, trànsit i destinació).

Aquest informe té, per tant, com a objectiu principal, evidenciar els obstacles que introdueixen els sistemes reguladors, específicament l'espanyol, per a la mobilitat humana transnacional. Això suposa, també, visibilitzar els mecanismes d'entrada regular en el territori que poden considerar-se vies legals i segures, encara que en aquesta exposició es posi de relleu que els obstacles existents les acaben buidant de contingut.

És cert que continuen emergint propostes per a articular noves vies legals i segures que salvin, o almenys redueixin, l'entramat d'obstacles de diversa índole que s'hi interposen. La importància d'aquestes propostes, malgrat que han estat formulades com a solucions per a situacions excepcionals, resideix en què evidencien les serioses limitacions del sistema actual de protecció internacional en la seva dimensió exterior. Malgrat que constitueixen fórmules incipients i, en certa manera, encara no ben definides ni categoritzades, la principal virtut d'aquestes és que trenquen amb les dobles dicotomies (protecció interior v. desprotecció exterior / refugiats protegibles v. migrants rebutjables), que caracteritzen l'actual sistema. En fer-ho, no sols ofereixen un conjunt de mecanismes per a superar els límits actuals del sistema, sinó, sobretot, són la principal prova de les serioses limitacions del model de protecció internacional, tal i com es vol mostrar en l'apartat quart d'aquest informe.

Com s'ha assenyalat, la mobilitat legal entre països s'enfronta a obstacles complexos, raó per la qual desenes de milers de persones es veuen forçades a utilitzar vies irregulars i perilloses per a poder accedir a protecció enfront de persecució, per a evitar amenaces a la seva vida o llibertat, o per a resoldre altres necessitats vitals. Per aquesta raó, l'anàlisi de les vies legals i segures (VLiS) s'ha convertit en un urgent i crític repte global<sup>1</sup>. En aquest sentit, es fa un inventari dels principals mecanismes de VLiS en l'apartat cinquè de l'estudi.

La idea de que els Estats haurien de desenvolupar procediments que permetin a les persones que cerquen protecció accedir-hi de manera legal i segura no es nova<sup>2</sup>. No obstant, en els darrers anys, s'ha produït un impuls renovat i un desenvolupament qualitatiu, tant a nivell internacional com en l'àmbit europeu. L'aposta decidida de la Declaració de Nova York per augmentar el nombre i la varietat de les vies legals disponibles per a l'admissió o el reassentament de les persones refugiades en tercers països és només el començament d'un procés refermat posteriorment pel Pacte Mundial sobre el Refugiats, l'Estratègia Triennal (2019-2021) sobre el Reassentament i Vies Complementàries i la seva successora, o el Full de ruta 2030: solucions en tercers països per a

<sup>1</sup> A tenir en compte que la Convenció de Ginebra sobre l'Estatut de Refugiats de 1951 no s'ocupa de permetre que les persones perseguides escapin dels seus països, preveient el dret d'admissió en un altre Estat que els permeti fer-ho. La Convenció de Ginebra de 28 de juliol de 1951 i el Protocol de 31 de gener de 1967 sobre l'Estatut dels Refugiats. Adoptada a Ginebra, Suïssa, el 28 de juliol de 1951 per a la Conferència de Plenipotenciàries sobre l'Estatut dels Refugiats i dels Apàtrides (Nacions Unides), convocada per l'Assemblea General en la seva resolució 429 (V), del 14 de desembre de 1950. Sèrie Tractats de Nacions Unides, Núm. 2545, Vol. 189, p. 137. D'aquí endavant, Convenció de Ginebra de 1951.

<sup>2</sup> NOLL, G., FAGERLUND, J., LIEBAUT, F., (2002): *Study of the Feasibility of Processing Asylum Claims Outside the EU against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Asylum Procedure*, Final Report, Danish Centre for Human Rights.

persones refugiades.<sup>3</sup> De manera similar, a nivell europeu, es destaquen iniciatives com la Proposta de Reglament per al Marc de Reassentament de la Unió en 2016, el nou Pacte Europeu de Migració i Asil de 2020, així com la Recomanació sobre les vies legals per a obtenir protecció a la UE: promoció del reassentament, l'admissió humanitària i altres vies complementàries de 2020. Aquests instruments estableixen de manera clara la connexió entre la creació i desenvolupament de Vies Legals i Segures (VLI) amb l'objectiu de desincentivar els viatges arriscats cap a Europa i mostrar solidaritat amb els tercers països que acullen a persones refugiades<sup>4</sup>.

Qualsevol anàlisi sobre les VLI d'admissió i accés a la protecció a Europa ha de reconèixer el vincle específic d'aquest tema amb el debat actual sobre el paper a nivell global de la Unió Europea en la millora de l'espai de protecció internacional<sup>5</sup>.

Per a les conclusions i recomanacions recollides en els apartats finals d'aquest treball, es proposa repensar el concepte, així com els diferents mecanismes de VLI perquè puguin canalitzar les necessitats de protecció no sols de persones refugiades sinó també de persones en risc o necessitat, i que conformen aquest *continuum* de protecció del qual parlàvem abans, que inclouria a persones situades en zones més grises. Tot això, tenint en compte un enfocament sensible al gènere com a eina per a incorporar els drets i necessitats específiques de les dones i nenes i de les persones LGTBI+ en situacions de mobilitat. Evidentment, l'existència de diferents intensitats en la necessitat de protecció, així com altres elements com la vulnerabilitat, permeten proposar un perfilat diferent de les diferents VLI perquè puguin abarcar les diferents situacions de desprotecció en l'exterior.

Finalment, cal assenyalar que el present estudi s'emmarca en el projecte de sensibilització "Dret a migrar i refugi: el camí impossible", liderat per la cooperativa de comunicació Quepo<sup>6</sup>. Aquest estudi té per objecte oferir elements de reflexió per a formular algunes de les accions d'incidència política, sensibilització i conscienciació de l'opinió pública en aquesta matèria. A aquests efectes, l'estudi cerca aconseguir un difícil equilibri entre exposar la situació actualment existent, oferir una anàlisi crítica de la mateixa denunciant les seves serioses limitacions –recalcant especialment els obstacles a la protecció i l'escassetat de les VLI existents–, i articular, finalment, propostes tant conceptuals com pràctiques de superació del sistema actual.

<sup>3</sup> AGNU. Declaració de Nova York per als Refugiats i els Migrants, A/RES/71/1, 3 Octubre 2016, paras. 77-79.

AGNU. Informe de l'Alt Comissionat de Nacions Unides per als Refugiats. Part II. Pacte Mundial sobre els Refugiats. A/73/12 (Part II). Nova York 2018, paras. 90-96. ACNUR. Estratègia Triennial (2019-2021) sobre Reassentament i Vies Complementàries, June 2019. UNHCR. Third Country Solution for Refugees: Roadmap 2030, June 2022.

<sup>4</sup> COMISSIÓ EUROPEA. Proposta de Reglament del Parlament Europeu i del Consell pel qual s'estableix un Marc de Reassentament de la Unió i es modifica el Reglament (UE) núm. 516/2014 del Parlament Europeu i del Consell. 13.7.2016 COM (2016) 468 final. COMISSIÓ EUROPEA. Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions relativa al Nou Pacte sobre Migració i Asil. Brussel·les, 23.9.2020. COM (2020) 609 final. COMISSIÓ EUROPEA. Recomanació (UE) 2020/1364 de la Comissió de 23 de setembre de 2020 sobre les vies legals per a obtenir protecció a la UE: promoció del reassentament, l'admissió humanitària i altres vies complementàries. DO L 317/13, 01.10.2020, p. 25.

<sup>5</sup> ECRE. Protection in Europe: Safe and Legal Access Channels. ECRE's vision of Europe's Role in the Global Refugee Protection Regime: Policy Paper 1. February 2017, p. 6.

<sup>6</sup> Programa "Dret a migrar i refugi: el camí impossible" (convocatòria de l'Agència Catalana de Cooperació pel Desenvolupament, L2, Programes concertats d'educació per al desenvolupament per a l'exercici 2022-2024 (ref. BDNS 639657).



país). En altres termes: no es recull en la Declaració o en el Pacte citat el dret a “immigrar”, que suposaria que tot Estat hauria d’acceptar a la persona immigrant que busca accedir-hi.

Amb tot, el dret a fixar la política migratòria de cada Estat no es configura com un dret absolut, sinó que té les seves limitacions, que venen definides pels tractats i convenis internacionals que hagi signat l’Estat, tal i com reconeix la pròpia jurisprudència del TEDH. En la jurisprudència del Tribunal d’Estrasburg, aquestes limitacions s’han centrat específicament en obligacions de no fer, mentre ha establert que l’article 3, l’article 6 i l’article 8 constitueixen límits al dret a expulsar a les persones estrangeres del territori d’algun Estat. No obstant això, en els últims anys ha desenvolupat una línia jurisprudencial en la qual s’estableixen obligacions de fer, és a dir, de permetre l’entrada de persones, ja que en cas contrari es vulnerarien els seus drets<sup>10</sup>.

Una de les obligacions internacionals més rellevants que limiten el dret de cada Estat a dissenyar la seva política migratòria és la Convenció de Ginebra de 1951 (d’aquí endavant la Convenció de Ginebra), la qual va establir el dret d’asil. Aquest text ha de ser llegit conjuntament amb el Protocol de 1967, que va eliminar la reserva temporal i geogràfica del dret d’asil. Mitjançant la supressió dels efectes de l’article 1.B de la Convenció, el Protocol de 1967 va fer possible l’aplicació universal de la Convenció, amb independència del lloc (limitació geogràfica) i data (limitació temporal) dels esdeveniments persecutoris.

La Convenció de Ginebra defineix a la persona refugiada com aquella que a causa de “temors fundats de ser perseguida per motius de raça, religió, nacionalitat, pertinença a determinat grup social o opinions polítiques, es trobi fora del país de la seva nacionalitat i no pugui o, a causa d’aquests temors, no vulgui acollir-se a la protecció de tal país; o que, a falta de nacionalitat i trobant-se, a conseqüència de tals esdeveniments, fora del país on abans tingués la seva residència habitual, no pugui o, a causa d’aquests temors, no vulgui tornar-hi”<sup>11</sup>.

Abans de la Convenció de Ginebra, l’article 14 de la DUDH ja va establir el dret a cercar asil i a gaudir-ne. No obstant això, en la doctrina s’ha posat de relleu que la norma no contempla un dret d’asil com a dret fonamental, sinó el dret dels Estats a concedir-lo. Aquesta referència resulta crucial per a comprendre l’origen del dret d’asil i del concepte de refugi. Quan aquest concepte va sorgir a nivell internacional, en el context de la situació geopolítica que va seguir a la Segona Guerra Mundial, es va tractar de configurar el dret a protegir les persones perseguides, principalment des d’una perspectiva política, sense que això ocasionés un enfrontament amb l’Estat d’origen de la persona.

En certa manera, el concepte de refugi es va anar modelant com una eina jurídica útil en mans del bloc occidental per a oferir protecció als qui fugissin del bloc soviètic sota la cobertura de la legalitat internacional. Això permetia

<sup>10</sup> El primer cas d’aquest tipus en la jurisprudència del TEDH pot trobar-se l’any 2013, en la sentència del cas Polidario contra Suïssa, de 30 de juliol. Aquesta sentència afirmava que Suïssa havia de permetre l’entrada d’una mare per a veure el seu fill que es trobava en territori helvètic perquè el contrari constituïa una vulneració del seu dret a la vida familiar.

<sup>11</sup> Article 1.A.2) de la Convenció sobre l’Estatut dels Refugiats, adoptada a Ginebra, Suïssa, el 28 de juliol de 1951.



estructurar la idea de l'asil diplomàtic, és a dir, aquell que s'oferia en les seus de les ambaixades a persones que, complint els requisits de la Convenció de Ginebra, pretenien fugir de l'Estat en el qual vivien. D'aquesta manera, s'establiria una certa dimensió exterior del dret d'asil.

En l'àmbit de la Unió Europea, no obstant això, el dret d'asil aconsegueix un major desenvolupament teòric i es configura com un dret fonamental, protegit per l'article 18 de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea. El contingut del dret consisteix, en primer lloc, en el dret individual a buscar i obtenir protecció als països de la Unió Europea. La previsió de l'article 18 de la Carta es completa a través de les normes dels Tractats i del dret secundari. Respecte als Tractats, l'article 78 del Tractat de Funcionament de la UE (d'ara endavant, TFUE) afirma l'objectiu de la Unió de desenvolupar una política comuna en matèria d'asil [...] que "haurà d'ajustar-se a la Convenció de Ginebra de 28 de juliol de 1951 i al Protocol de 31 de gener de 1967 sobre l'Estatut de Refugiats, així com als altres tractats pertinents". Per tant, el patrimoni de la Unió Europea en matèria d'asil ha de ser, com a mínim, compatible amb la Convenció de Ginebra i els tractats internacionals pertinents, sense perjudici d'una tutela més elevada. D'això es desprèn que una norma de dret secundari de la UE que no compleixi amb la Convenció de Ginebra o altres tractats internacionals aplicables vulneraria l'article 78 del TFUE<sup>12</sup>.

El sistema comú europeu d'asil es desenvolupa en el dret secundari mitjançant la Directiva 2011/95 (Directiva de qualificacions o reconeixements) que, entre altres aspectes, recull la definició de persona refugiada de la Convenció de Ginebra i institueix una forma ulterior de protecció, denominada protecció subsidiària que, al costat del refugi, constitueix la protecció internacional. A més, la normativa de dret secundari de la Unió es completa mitjançant la Directiva 2013/32 (Directiva de procediments), que estableix normes comunes respecte al procediment a seguir per al reconeixement de la protecció internacional i la Directiva 2011/33 (Directiva sobre condicions d'acolliment) que estableix estàndards comuns en referència a les condicions materials d'acolliment en els Estats membres. Aquest desenvolupament comporta que en l'àmbit europeu la protecció abasti necessitats de protecció més extenses que poden incloure, per exemple, motius de caràcter humanitari<sup>13</sup>.

No obstant això, aquesta ampliació conceptual ha vingut acompanyada d'un buidatge de la seva dimensió exterior. En aquest sentit, la normativa europea, i també l'espanyola, han eliminat l'asil diplomàtic i han limitat, en la pràctica, les maneres de sol·licitar asil o protecció internacional des de l'exterior. Això suposa que el dret d'asil s'hagi configurat com el dret a un règim específic de protecció, però amb un component bàsicament intern. De fet, per a poder sol·licitar la protecció internacional en l'àmbit de la UE cal trobar-se en el territori d'algun dels estats membres.

<sup>12</sup> THYM, D., (2016). "Legal Framework for EU Asylum Policy" en HAILBRONNER/THYM, *EU Immigration and Asylum Law Commentary*, Nomos, p. 1029.

<sup>13</sup> DEN HEIJER, M, (2021). Article 18. En S. Peers, *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. Oxford University Press, p. 566., p. 564.

Per tant, encara que es reconegui el dret a buscar i obtenir protecció als països de la Unió Europea, Espanya inclosa, i tot i que en el cas espanyol, “si bé en un principi la llei el concebia explícitament com un acte discrecional, els debats en el Consell d’Estat i posteriorment en el Tribunal Suprem van confirmar que sobre la base d’altres drets i principis constitucionals, com l’Estat de Dret i la prohibició de l’arbitrarietat de l’Estat, l’asil era un dret subjectiu individual que l’Administració estava obligada a reconèixer quan l’individu complia els requisits establerts per la llei, i la denegació de la qual era objecte de control judicial”<sup>14</sup>, per a sol·licitar-lo cal, amb molt comptades excepcions que es dificulten fins a l’extrem en la pràctica, trobar-se en territori europeu/espanyol.

El resultat d’aquesta aproximació és que les persones que serien creditors d’un règim de protecció específic segons la Convenció de Ginebra, es veuen compellides a utilitzar vies irregulars (i perilloses) per a l’entrada en el territori europeu. Aquestes vies són compartides amb aquelles persones que volen exercir aquesta mobilitat però que no compleixen els requisits de la Convenció de Ginebra, i que són categoritzades com a migrants econòmics. En definitiva, es construeixen fluxos irregulars d’entrada mixtos que són afrontats pels Estats des d’una perspectiva pràcticament igual, sense establir cap instrument de protecció específic per a les que haurien de trobar la protecció de la Convenció de Ginebra o el SECA.

És a dir, la categorització entre refugi o protecció internacional i migració econòmica no genera, en el procés de trasllat, la creació d’eines de tutela que garanteixin la seva entrada regular, tot i que es reconeix el seu dret a buscar asil. És més: durant el procés de trasllat aquestes persones poden ser desproveïdes d’aquest dret amb la introducció del concepte “estat segur”, que elimina la seva condició de creditors a la protecció internacional en territori europeu.

Per això, cal prendre en consideració la necessitat de superar aquesta dicotomia.

---

<sup>14</sup> GIL BAZO, M. T., “The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the right to be granted asylum in the Union’s law”, *Refugee Survey Quarterly*, 27 (3), p. 47.



a la legitimitat moral d'aquesta distinció. En aquest sentit, no es pot posar en dubte la rellevància de les raons esgrimides per a determinar la configuració dels conceptes de refugi i protecció subsidiària, però sí que resulta difícil de sostenir l'exclusió absoluta d'aquesta mena de protecció enfront dels qui inicien processos de mobilitat humana transnacional impulsats per raons en les quals la seva subsistència o les dels seus descendents es veuen clarament afectades. L'exemple paradigmàtic dels últims anys són les situacions derivades del canvi climàtic. Però no són les úniques: els qui fugen de situacions de pobresa extrema són considerats migrants econòmics tot i que també corren risc de sofrir danys greus, atès que són dels que no es contempen en l'article 15 de la Directiva.

El mateix succeix en situacions de violència indiscriminada que es manifesten en règims que exerceixen discriminació sistemàtica sobre col·lectius, en els quals la demostració específica resulta molt complexa. Per a això, cal fer més complexa la materialització de les diferents formes de violència atesa la intersecció de diferents eixos d'opressió com pot ser el gènere, l'origen racial o ètnic, l'orientació sexual o la religió, entre altres. A tall d'exemple, el cas específic de les dones a l'Afganistan després del triomf del règim talibà constitueix un exemple de situació que encaixaria amb dificultat dins de la definició de refugi o protecció subsidiària. No obstant, no hi ha dubte que la seva mobilitat cap a un Estat de la Unió Europea no pot considerar-se migració econòmica. Ens trobem davant una forma específica de violència, de caràcter estructural, direccional i asimètric, exercida pels homes o l'ordre patriarcal contra les dones<sup>15</sup>. En aquest sentit, es tractaria d'incorporar totes aquelles formes de violència que es dirigeixen específicament a les dones; és a dir, que són producte de la condició de discriminació que sofreixen les dones pel fet de ser-ho i no d'una manifestació més de la violència social en un context determinat<sup>16</sup>.

Referent a això, excepte en el cas de danys greus per situacions de conflicte armat, en la resta de les consideracions és necessari que s'allegui i es provi el caràcter subjectiu dels danys o la persecució. En aquest sentit, la pròpia persona ha de ser conscient que fuig per estar sent perseguida o pel risc de danys greus per tortura o tractes inhumans. No obstant això, en moltes ocasions, això no succeeix d'una forma tan lineal atès que la persona no és plenament conscient que les seves necessitats de mobilitat deriven d'una situació de risc específic. Novament, és necessari adoptar una perspectiva de gènere en aquest àmbit, perquè són moltes les dones que fugen de sistemes que les oprimeixen i les degraden, però que al mateix temps el viuen de manera normalitzada pel fet d'haver estat socialitzades en aquest context. No obstant això, els criteris de determinació de les sol·licituds de protecció internacional obliguen al fet que la persona hagi assumit la seva condició de víctima.

Un altre element rellevant a tenir en compte per a la superació d'aquesta dicotomia és la consideració territorial. Sobre aquest particular, cal indicar que,

<sup>15</sup> CARCEDO, A. (Coord.). (2010). *No olvidamos, ni aceptamos: feminicidio en Centroamérica 2000-2006*. San José (México): Asociación Centro Feminista de Información y Acción, p. 11.

<sup>16</sup> Ibid,

com s'ha pogut comprovar, tant la Convenció de Ginebra com la Directiva 2011/95 fan referència al fet que la persona no pugui acollir-se (bé perquè no existeixi, bé perquè també tingui allí risc) a la protecció de l'Estat en el qual es troba. És per això que s'estableix la figura de l'"estat segur", sobre el qual es tornarà més endavant, però que suposa que la persona que estava en una situació que la situava dins dels qui són candidats a la protecció internacional, perd aquesta consideració en el moment de traslladar-se a un altre Estat on ja no és perseguida. Això malgrat que les seves condicions en aquest Estat no siguin ni molt menys les òptimes.

D'aquesta forma, la dicotomia entre protecció internacional i migració econòmica genera una sèrie de zones grises en les quals les persones queden excloses dels drets que hauria d'originar la seva situació. A més, quan a les fronteres exteriors ha de discernir-se -amb la dificultat conceptual que acabem de descriure- quins són els motius de viatge de cada persona o família a l'efecte d'activar els procediments corresponents a la seva situació, l'arribada de "mixed flows" dificulta la delimitació de situacions i produeix pràctiques de rebuig que, aplicades a tots dos segments, suposen la impossibilitat de desenvolupar de manera legal i segura els moviments migratoris cap a la Unió Europea.

En conseqüència, la distinció gairebé no genera beneficis en quant a la seva dimensió exterior, però sí que provoca una degradació en el tracte de les persones de tots dos grups, encara que de forma més intensa enfront dels qui ni tan sols són considerats dins de la categoria més protegida.

Aquesta realitat ja ha estat posada de relleu per diverses visions. De fet, la pròpia ACNUR ha utilitzat el terme "migració forçada" per a superar la dicotomia refugi - migració econòmica. ACNUR entén que el terme "migració forçada", general i indefinit, cobreix molts tipus de desplaçament o moviments involuntaris, tant a través de fronteres internacionals com a l'interior d'un mateix país. En canvi, el terme "refugi" està clarament definit pel dret internacional i a les persones refugiades, almenys en la teoria, se'ls garanteix una cobertura legal específica<sup>17</sup>.

En el seu glossari de termes sobre migració, la OIM defineix la migració forçada com un moviment migratori que, impulsat per diferents factors, involucra l'ús de la força, la compulsió o la coerció. En el mateix text es reconeix que el de "migració forçada" no és un concepte amb rellevància legal i, per tant, es debat a nivell internacional sobre el seu ús, ja que existeix un reconeixement generalitzat que els agents causants (*push factors*) són molts i continus en lloc d'una rígida dicotomia voluntari/forçat i que un reconeixement d'aquest tipus podria minar i afeblir el règim legal internacional de protecció<sup>18</sup>.

El debat orientat cap a l'ús del terme "migració forçada", a partir de l'assumpció de la seva multidimensionalitat, s'emmarca en el que autors com CASTLES<sup>19</sup> han denominat la "crisi global de la migració", caracteritzada per

<sup>17</sup> ACNUR. Asilo y migración. <https://www.acnur.org/asilo-y-migracion>

<sup>18</sup> IOM, (2019). Glossary on Migration, p.77. disponible en: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_34\\_glossary.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf)

<sup>19</sup> CASTLES, S. (2003). Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation. *Sociology*, 37(1), 13-34.

un increment alarmant de contextos de mobilitat humana causats per situacions d'empobriment, violència i abús als drets humans que s'observen a tot el món. A través del terme “crisi global”, CASTLES<sup>20</sup> assumeix que la migració forçada ha de ser interpretada no com el resultat d'una sèrie d'emergències no connectades, sinó part integral de les relacions Nord-Sud. Per això, l'autor insisteix en la necessitat de teoritzar sobre la migració forçada i vincular-la a la migració econòmica; en considerar que ambdues estan estretament relacionades com a expressió de les desigualtats globals i les crisis humanitàries que s'han accentuat en els últims anys. Davant la fusió de “motivacions múltiples”, sovint indiferenciables, es produeix un ‘nexe entre la migració i l’asil’, que dificulta clarament la diferenciació entre les motivacions econòmiques i aquelles vinculades amb els drets humans. D'aquesta manera, si bé la decisió d'una persona de sortir de la seva comunitat originària en part sempre serà una opció personal (“voluntària”), el fet que la mateixa decisió sigui presa per milers de persones indica que aquesta es realitza dins del marc constrictiu d'un conjunt de factors estructurals que ofereixen a les persones un ventall molt restringit d'opcions per a la seva supervivència personal i familiar<sup>21</sup>.

Des de la doctrina també s'han plantejat visions alternatives. És el cas de BETTS qui, en el seu treball *Survival Migration*, afirma que un enfocament basat en considerar i privilegiar només algunes causes de migració, fa que es repeteixi el mateix error que amb la definició de persona refugiada, és a dir, posar el focus en les causes en lloc d'evidenciar els drets fonamentals que, quan no existeixen o són vulnerats als països d'origen, provoquen el creuament de fronteres com a últim recurs<sup>22</sup>. Segons l'autor, en lloc d'identificar a les persones com a refugiades o migrants econòmics (o voluntaris) s'hauria de pensar en un concepte per a identificar clarament aquestes persones migrants que tenen dret a no ser retornades al seu propi país d'origen per motius que es basen en drets humans (*human rights-based entitlement*). Per això, entén que potser hauria de ser reformulada la definició de refugi.

En tot cas, per a BETTS, la categoria conceptual de “survival migration” es refereix a aquells moviments migratoris basats en una privació de drets humans fonamentals i causats per aquesta situació, les necessitats de protecció de la qual no troben reconeixement ni cobertura legal a nivell internacional. Segons l'autor, el problema amb la definició de refugi és que ignora molts dels factors que causen el desplaçament transfronterer en la majoria dels països en desenvolupament. Moltes persones es veuen obligades a abandonar els seus països d'origen per raons que no es poden reduir a persecució individualitzada, o fins i tot grupal, i com a resultat se'ls nega l'accés a la protecció internacional per motius que podrien considerar-se arbitraris. Recentment aquest problema ha adquirit nova rellevància a causa del creixent reconeixement de nous agents causants del desplaçament transfronterer, en particular la complexa interacció de factors com el canvi climàtic, desastres naturals, inseguretats alimentària, fam i sequera, fragilitat estatal i falta de mitjans de subsistència.

---

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> PARELLA, S. (2022). “Migración forzada y necropolítica desde una perspectiva de género” *Revista DIECISIETE*. N° 6. pp. 39-50 DOI: 10.36852/2695-4427\_2022\_06.03

<sup>22</sup> BETTS, A. (2012). *Survival Migration. Failed Governance and the Crisis of Displacement*, p. 4.

El concepte de migració de supervivència també ha estat usat per LESTER<sup>23</sup> qui atribueix aquest tipus de migració a la desigualtat econòmica i a la injustícia a nivell mundial. Es tracta d'una mena de desplaçament que pot ser de caràcter forçat temporal o permanent; voluntari, regular o irregular; circular o estacional. Els motius poden ser específics i fàcilment discernibles, o bé de caràcter mixt. Amb independència de si els migrants de supervivència encaixen o no en les categories jurídiques que puguin aplicar-se (sol·licitants d'asil, migració irregular, etc.), el que tenen en comú aquests moviments és que condueixen a situacions d'inseguretat humana que poden manifestar-se al llarg de tot el cicle migratori (sortida, trànsit i arribada). Des d'aquesta aproximació al concepte de "supervivència", SASSEN<sup>24</sup> al·ludeix a la pèrdua massiva d'hàbitat en els llocs d'origen com a causa d'una migració que es concep com a estratègia de supervivència i que condueix a les persones a arriscar les seves vides en viatges perillosos per a escapar d'aquests llocs d'origen. L'autora defensa que la combinació de condicions adverses –com ara les guerres, la terra morta, la pèrdua de recursos naturals i les expulsions (econòmiques, socials i biosfèriques)- ha produït una àmplia pèrdua d'hàbitat per a un nombre creixent de persones; en part, a conseqüència d'unes polítiques de desenvolupament mal orientades i de l'abús de les polítiques d'austeritat i de la contracció en la despesa pública. Ja no es tractaria principalment de migrants a la recerca de millor vida, que aspiren a enviar diners i algun dia tal vegada tornar a les seves llars d'origen, juntament amb la família que van deixar enrere; sinó de persones que anhelan simplement sobreviure i sovint ni tan sols compten amb una llar a la qual tornar.

Les perspectives exposades mostren la necessitat de superar la dicotomia entre refugi i migració voluntària/econòmica, però no són completament satisfactòries. La de "migració forçada" és una categoria que, sobre la base de la concepció de OIM, posa l'accent en la pèrdua de llibertat d'elecció sobre la mobilitat, que si és forçada escapa a la voluntat de l'individu. No obstant això, aquesta relació entre pèrdua de llibertat i mobilitat no sempre és prou clara o directa, la qual cosa pot donar lloc a posar en dubte del concepte. D'altra banda, la terminologia *survival migration* sembla excessivament apocalíptica o exigent per a poder servir de cobertura tant a les persones refugiades com a les que transiten en aquestes zones grises. És per això que resulta necessari incorporar una nova terminologia que respongui correctament a aquesta realitat i permeti confrontar els reptes que això suposa. Aquesta terminologia es planteja com a proposta en els últims apartats d'aquest informe.

Abans d'abordar aquest tema, però, es durà a terme una reflexió sobre els perfils que haurien de tenir-se en compte en el desplegament de Vies Legals i Segures, així com sobre els obstacles que actualment impedeixen el seu desenvolupament i activació.

<sup>23</sup> LESTER, E. (2010). 'Socio-economic rights, human security and survival migrants: Whose rights? Whose security?'. En: A. Edwards y C. Ferstman (Eds.), *Human Security and Non-Citizens: Law, Policy and International Affairs* (pp. 314-356) Cambridge: Cambridge University Press

<sup>24</sup> SASSEN, S. (2016). "A Massive Loss of Habitat". *Sociology of Development*, 2 (2), 204-233.





En aquest sentit, la vulnerabilitat ocupa un paper central en els debats, polítics i instruments jurídics que regulen la qüestió de la mobilitat humana. Ja siguin vulnerabilitats ontològiques, situacionals o relacionals, aquesta noció tracta d'induir la sensació de familiaritat i sentit comú per la qual alguns individus pertanyen a determinats grups considerats “objectius”. Tradicionalment, s’han definit alguns grups socials com més vulnerables que uns altres *per se*, en lloc de tenir en compte les raons contingents de la vulnerabilitat. Contràriament a la conceptualització de la vulnerabilitat com un fet universal a l'experiència humana i creat per circumstàncies dinàmiques, l'aproximació jurídico-institucional segueix una comprensió estàtica i grupal de la vulnerabilitat. En lloc de considerar l'efecte que les amenaces i els desafiaments interconnectats poden generar en la vulnerabilitat de les persones, aquest concepte es relaciona amb uns certs grups socials.

Per això, la vulnerabilitat es presenta normalment com un concepte estretament vinculat a la victimització i a la precarietat<sup>28</sup>. Una forma habitual d'entendre la vulnerabilitat la contempla com la possibilitat que unes certes persones o grups estiguin més exposats a patir una adversitat però els manquin els mitjans per a fer-li front<sup>29</sup>. No obstant això, cal contraposar a aquesta posició un enfocament universal de la vulnerabilitat, aportació que des de la teoria feminista ha introduït FINEMAN. Des del seu punt de vista, tot ésser humà, pel fet de ser-ho, és vulnerable. En la seva opinió, utilitzar el concepte de vulnerabilitat per a identificar només a determinats grups implicaria reforçar la dependència i patologia d'aquests grups<sup>30</sup>. En el fons, adoptar aquest enfocament grupal suposa inclinar-se per una actitud paternalista cap a les persones que integren aquests grups, perquè amb aquest comportament es tendeix a vincular la vulnerabilitat amb la necessitat de major protecció i a limitar, amb això, la capacitat de la persona per a participar en el procés de presa de decisions que l'afecten<sup>31</sup>. D'altra banda, si es reconeix com a diferent la situació de grups als quals s'ha identificat com a vulnerables, d'alguna manera es podria estar contribuint a justificar i perpetuar un sistema discriminatori i insuficientment garantista.

Per exemple, la referència al grup “dones en risc” requereix una anàlisi superadora dels models tradicionals centrats en una concepció de les dones com a subjectes passius i víctimes sense protecció masculina – pensem per exemple en aquelles dones cap de família o que tenen aquest rol per estar acompanyades per un home adult que no pot protegir-les, així com aquelles en risc de violència, explotació i abús sexual, violència de gènere o pràctiques nocives-. Els estudis sobre gènere i vulnerabilitat de les últimes dècades han posat de manifest que es tracta d'una visió reduccionista, essencialista i desempoderadora

<sup>28</sup> FINEMAN, M. A. (2008) “The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition” *Yale Journal of Law and Feminism*, vol. 20, n° 1, p. 8.

<sup>29</sup> CAICEDO CAMACHO, N. (2021) “El alcance de la vulnerabilidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: apertura de nuevas líneas de interpretación”. En Encarnación La Spina (coord<sup>a</sup>), *Migraciones y vulnerabilidad. Alcance y protección*. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, n° 97, p. 78.

<sup>30</sup> FINEMAN, M. A., cit.

<sup>31</sup> TIMMER, A.; BAUMGÄRTEL, M.; KOTZÉ, L.; SLINGENBER, L. (2021) “The potential and pitfalls of the vulnerability concept for human rights”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 39, n° 3, p. 195. DOI: <https://doi.org/10.1177/092405192111048009>. Així succeeix, per exemple, amb la provisió d'allotjament per a sol·licitants d'asil o immigrants en situació irregular quan va acompanyada de restriccions en la llibertat de moviments.

de la dona en risc. L'evacuació de dones afganeses altament qualificades, el 2021, mostra clarament la necessitat d'aquest canvi de tendència. Sense negar l'evidència del risc associat a la violència sexual i de gènere (el Pacte Mundial de Refugiats insisteix novament en això, per a. 75), la literatura especialitzada, així com la pràctica recent en matèria de Vies Legals i Segures, mostra la necessitat de realitzar una avaluació més àmplia de la vulnerabilitat i la noció tradicional de dones en risc. És innegable la rellevància que el gènere posseeix en quant a factor determinant d'obstaculització i vulnerabilitat. Per aquest motiu, en la reflexió sobre vulnerabilitat ha de ser considerada una qüestió elemental alhora que transversal, fil conductor i òptica des de la qual aproximar-se a la realitat dels processos migratoris i les migracions forçades. Això és encara més necessari quan es pren en consideració el subrègim del tràfic d'éssers humans.

Si bé és cert que pràctiques com els matrimonis forçats, les violacions, la prostitució coactiva, la violència domèstica o els femicidis són formes específiques de violència de gènere que poden manifestar-se al llarg del cicle migratori i que afecten desproporcionadament les dones (i, encara que en menor mesura, també al col·lectiu LGTBI+), cal fer més complexa la materialització de les diferents formes de vulnerabilitat tenint en compte la intersecció de diferents eixos i no només el gènere<sup>32</sup>. Per això, la perspectiva de la interseccionalitat ens brinda eines teòriques i metodològiques que permeten comprendre tant les opressions a nivell macro/estructural, com els processos d'agència a nivell micro/individual per a fer front a aquestes opressions<sup>33</sup>. A diferència dels marcs basats només en el gènere que, a l'hora d'analitzar la violència i la vulnerabilitat, poden homogeneïtzar les condicions estructurals de les persones únicament a partir del gènere i adoptar tesis universalistes, naturalistes i/o culturalistes, la interseccionalitat pren en consideració la intervenció d'altres factors que condicionen i materialitzen la vulnerabilitat, tant en termes de risc com a l'hora de ser viscuda i enfrontada<sup>34</sup>. Aquest tipus d'enfocament també evita la infravaloració de la capacitat d'agència i resistència de les persones pertanyents a determinats col·lectius. La migració també pot empoderar les dones i migrants LGBTI, permetent-les convertir-se en agents de canvi i desenvolupament per a elles, les seves famílies i les comunitats.

Amb un enfocament de la vulnerabilitat que es limiti a determinats grups, l'obligació de l'Estat se cenyirà a evitar la seva discriminació i garantir la igualtat formal, sense anar més enllà. En qualsevol cas, cal tenir en compte que l'enfocament universal de la vulnerabilitat no rebutja la possibilitat que l'Estat estableixi un tracte diferent i protector per a determinats grups amb el qual reforçar la garantia dels seus drets. En aquest supòsit l'Estat tindria el

**32** GÜELL, B. y PARELLA, S. (2023). «Introducción: migraciones y violencias desde una perspectiva de género». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 133, pp. 7-16. DOI: [doi.org/10.24241/rcai.2023.133.1.7](https://doi.org/10.24241/rcai.2023.133.1.7)

**33** CRENSHAW, K. (1989). «Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics». *University of Chicago Legal Forum*, 140, pp. 139-167 (en línia) <http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>

HILL COLLINS, P. (1991). *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment*. Londres: Routledge, 1991.

**34** GUZMÁN, R. y JIMÉNEZ, M. (2015) «La Interseccionalidad como Instrumento Analítico de Interpelación en la Violencia de Género». *Oñati Socio-legal Series*, vol. 5, n.º 2, p. 596-612.

deure de justificar l'adopció del tractament diferenciat previst per a aquestes categories de persones.

A la vulnerabilitat genèrica i específica derivada de la pertinença a una categoria d'individus se suma aquella que implica l'existència d'una situació particular de vulnerabilitat. El punt de partida en l'anàlisi d'aquesta classe de vulnerabilitat és l'absència d'una definició acceptada en dret internacional del que significa l'expressió “situacions de vulnerabilitat”. Malgrat aquesta falta de definició, s'entén que el seu origen és doble. Així, aquestes situacions poden derivar de factors personals (des de la salut física i mental, l'edat, el gènere, l'orientació sexual, la identitat sexual, la raça i l'ètnia, la religió, la discapacitat, la nacionalitat, l'embaràs i la maternitat, o la pròpia situació migratòria) o de les circumstàncies que els envolten, entre les quals s'inclouen aquelles a les quals han de fer front les persones migrants als seus països d'origen, de trànsit i de destinació (falta d'accés a la salut, risc de detenció i expulsió, etc.)<sup>35</sup>.

Amb caràcter general s'ha proposat una classificació de la tipologia de vulnerabilitat que permetria distingir<sup>36</sup>:

- vulnerabilitat basada en la dependència  
(afecta a nens i nenes, persones grans, persones amb discapacitat psicosocial i cognitiva –malaltia mental, discapacitat intel·lectual-)
- vulnerabilitat derivada del control estatal (persones detingudes, militars, persones internades en institucions públiques)
- vulnerabilitat a causa de la victimització  
(abús sexual, violència domèstica, o sentiment de vulnerabilitat)
- vulnerabilitat en el context migratori
- vulnerabilitat deguda a la discriminació i marginalització  
(minories religioses i ètniques, LGTBIQ, persones amb VIH)
- vulnerabilitat deguda a l'embaràs, a situacions de precària salut reproductiva
- vulnerabilitat deguda a l'adhesió o adopció d'opinions “impopulars”
- vulnerabilitats interseccionals.

Referent a això, l'anàlisi de la vulnerabilitat en relació a les persones migrants té com a punt de partida la consideració que aquestes persones no formen un grup vulnerable només pel fet de ser migrants. De fet, no totes les persones migrants són igual de vulnerables ni la vulnerabilitat humana genèrica trasllada a la persona migrant a una situació diferent de vulnerabilitat. Cal que se sumin altres factors de risc a la condició de migrant perquè puguem assenyalar que es tracta d'una persona vulnerable<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> United Nations Network on Migration (julio de 2021). *Vías regulares para la admisión y la estancia de migrantes en situación de vulnerabilidad*, p. 4. Disponible en: [https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbd1416/files/docs/21-217\\_es\\_iom\\_ee\\_uu\\_-\\_guidance\\_note\\_-\\_regular\\_pathways.pdf](https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbd1416/files/docs/21-217_es_iom_ee_uu_-_guidance_note_-_regular_pathways.pdf)

<sup>36</sup> HERI, C. (2021), *Responsive Human Rights. Vulnerability, Ill-Treatment and the ECHR*, Hart Publishing, Oxford, p. 38.

<sup>37</sup> ARCOS RAMÍREZ, F. (2021), “Vulnerabilidad frente a la dominación en las restricciones a la inmigración”. En Encarnación La Spina (coord<sup>a</sup>), *Migraciones y vulnerabilidad. Alcance y protección*. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, n° 97, pp. 13-14.

La Declaració de Nova York per als Refugiats i els Migrants<sup>38</sup> i el Pacte Mundial per a la Migració Segura, Ordenada i Regular<sup>39</sup> opten per un enfocament que atén les situacions de vulnerabilitat i que fixa la seva atenció en les necessitats de les persones migrants que s'hi troben. Aquestes situacions poden derivar-se de les circumstàncies del viatge emprès o de les condicions a les quals s'enfronten als països d'origen, trànsit i destinació.

L'ACNUR distingeix dues categories en quant a la vulnerabilitat. D'una banda, la que es refereix a les situacions de vulnerabilitat, i que es deu a les condicions del viatge o a les del país d'origen. D'altra banda, la que procedeix de determinades circumstàncies personals. A la primera categoria l'ACNUR la denomina "vulnerabilitat situacional". La segona categoria -"vulnerabilitat individual" - comprèn als menors (sobretot no acompanyats); als adults d'edat avançada; a les persones amb discapacitat (de mobilitat, intel·lectual, etc.); a persones amb malalties cròniques o altres necessitats mèdiques); a víctimes de tràfic d'éssers humans i a víctimes de tortura, entre altres<sup>40</sup>.

De manera similar, el TEDH en la seva jurisprudència ha introduït la noció de grup vulnerable per a aplicar-la a determinats col·lectius (comunitat roma, sol·licitants d'asil, persones amb VIH i persones amb discapacitat). D'altra banda, ha tingut en compte en les seves sentències la consideració dels demandants que estan en "situació de vulnerabilitat" a causa de factors com l'edat, la detenció, l'estatut migratori, l'embaràs, la malaltia o la identitat LGBTQ+.

En definitiva, es poden sintetitzar en una triple classificació les diferents situacions de vulnerabilitat que afecten les persones migrants<sup>41</sup>.

En primer lloc, es poden deure a un desastre natural, a l'efecte del canvi climàtic, la degradació mediambiental, la desigualtat de gènere, la separació de la família o el difícil accés als drets econòmics i socials (salut, aigua, treball en condicions adequades, etc.). Aquests factors es converteixen també en circumstàncies que impulsen la sortida del país d'origen. En principi es tracta de causes de fugida que no impliquen, per si soles, la possibilitat d'obtenir un estatut de refugiat o de protecció subsidiària.

En segon lloc, la irregularitat i precarietat que solen caracteritzar a les persones migrants als països de trànsit i destinació afavoreixen condicions que les col·loquen en situacions de vulnerabilitat com ara la falta d'accés a la justícia, a la salut, a l'educació, a un habitatge adequat o el risc de patir violacions de drets humans.

**38** Pàrragraf 52, Declaració de Nova York per als Refugiats i els Migrants (3 d'octubre de 2016) A/RES/71/1. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10793.pdf>

**39** Objectiu 7, Pacte Mundial per la Migració Segura, Ordenada i Regular (A/RES/73/195), Resolució de la Assemblea General de 19 de desembre de 2018. Disponible a: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/452/03/PDF/N1845203.pdf?OpenElement>

**40** ACNUR (junio de 2017) "Migrantes en situación de vulnerabilidad". Perspectiva del ACNUR, p. 2. Disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5979dcfa4>

**41** United Nations Network on Migration (julio de 2021). Vías regulares para la admisión y la estancia de migrantes en situación de vulnerabilidad, pp. 5-6. Disponible en: [https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbd1416/files/docs/21-217\\_es\\_iom\\_ee\\_uu\\_-\\_guidance\\_note-regular\\_pathways.pdf](https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbd1416/files/docs/21-217_es_iom_ee_uu_-_guidance_note-regular_pathways.pdf).

El cas de les dones és particularment greu, ja que la situació d'irregularitat i el fet que tinguin una representació majoritària en l'economia informal augmenta el risc de patir explotació (laboral, sexual) i això les exposa a una major vulnerabilitat. La irregularitat administrativa provoca amb freqüència que siguin molt poc proclius a denunciar aquests fets, limitant d'aquesta manera l'accés a un recurs adequat i efectiu<sup>42</sup>. La seva posició i rol social tant als països d'origen com durant el procés de mobilitat venen marcats pel tipus de relació de poder de gènere que impera en les diferents societats. Les seves experiències vitals també venen condicionades per altres factors interrelacionats: nacionalitat, classe, color de pell, edat, religió, pertinença a minories sexuals, discapacitat, estatut administratiu, lloc de residència, i un llarg etcètera. Factors que, novament, són silenciats i invisibilitzats pels “biaixos de gènere i raça” imperants en la manera com les polítiques migratòries (re)tracta a dones i nenes.

Les vies irregulars per a la migració intensifiquen la vulnerabilitat i l'exposició a l'explotació de les persones. En referència a això, s'assenyala la importància d'aplicar la perspectiva de gènere interseccional per analitzar i visibilitzar els obstacles que presenten les VLiS i les seves conseqüències. Des d'una perspectiva de gènere, les violències de les quals són víctimes les dones no es poden circumscriure únicament al propi procés migratori (i més quan és una migració indocumentada), sinó que el transcendeixen. Certament, les dones migrants, pel fet de ser dones, confronten ja des d'abans d'emigrar<sup>43</sup> una sèrie de situacions que incrementen el seu grau de vulnerabilitat davant de les violències masculistes, fruit d'una violència continuada que marca tota l'experiència viscuda, no únicament la migratòria, i que les vies irregulars per a la migració intensifiquen. Ser dona incrementa el perill i les manifestacions de la violència durant el trànsit, fins a arribar a pràctiques de fustigació sexual, tortura o fins i tot femicidi. Una constant que s'identifica en algunes rutes de trànsit tan perilloses per a les dones és que moltes d'elles, si viatgen soles, opten per recórrer en algun moment del viatge a la companyia d'un home durant el seu trajecte (el que es coneix com a “marit de viatge”, ja sigui cap a Europa o els Estats Units, buscant sentir major seguretat).

Una altra manera de fer major la vulnerabilitat de les persones que es mouen per vies irregulars és vincular la migració amb formes de discriminació per motius de raça, gènere, origen ètnic, religió i orientació sexual, i connectar la irregularitat amb la delinqüència. Tot això deriva en marginació, criminalització i discriminació, que al seu torn condueixen a un risc de violació sistemàtica de drets humans<sup>44</sup>.

Per últim, cal tenir en compte les circumstàncies individuals o que afecten la identitat de la persona, com el fet d'estar embarassada, de ser víctima de tràfic o de violència sexual o de gènere, tenir malalties cròniques, ser una

---

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> GANDARIAS, I. y CARRANZA, C. (2018) Fronteras, violencias y cuerpos de mujeres en resistencia. *VientoSur*, 161, pp. 89-94.

<sup>44</sup> Informe del Relator Especial sobre els drets humans dels migrants (20 d'abril de 2023). *Formas de ampliar y diversificar los mecanismos y programas de regularización para mejorar la protección de los derechos humanos de los migrantes*. A/HRC/53/26, apartats 29 i 30.

persona amb discapacitat, ser menor d'edat (acompanyat o no) o ser una persona d'edat avançada. Cal recordar, a més, que els motius de discriminació (edat, sexe, origen ètnic, raça, nacionalitat, religió, orientació sexual, identitat de gènere, situació migratòria) amb freqüència s'entrecreuen.

L'amplitud evident del ventall de factors que poden generar situacions de vulnerabilitat per a les persones migrants i sol·licitants d'asil permet observar que, en moltes ocasions, aquests es relacionen entre si, superposant-se o coincidint en la mateixa persona, i que no dibuixen una imatge fixa i inamovible, sinó que poden canviar amb el transcurs del temps. Per aquesta raó, la interseccionalitat es converteix en un aspecte essencial a tenir en compte en qualsevol anàlisi de la vulnerabilitat, sense que suposi una suma de possibles discriminacions, sinó l'origen d'una identitat pròpia i diferenciada.

### 3.2 LES CONDICIONS FÀCTIQUES: PERSECUCIÓ, SITUACIONS D'EMERGÈNCIA I VULNERABILITAT PERMANENT

En atenció als instruments internacionals que es refereixen a les VLiS, com s'ha indicat, es pot observar que la necessitat del seu desenvolupament està especialment relacionada amb determinades condicions fàctiques i subjectives que poden manifestar els desplaçaments forçats de població. Les que podrien denominar-se “emergències propiciatòries” de les VLiS comprendrien, en quant a les condicions subjectives, la “necessitat de protecció” de les poblacions immerses en el procés i, d'altra banda, en quant a les condicions fàctiques, a aquelles que deriven del “caràcter massiu” o “prolongat” del desplaçament.

Les emergències que, de manera tradicional, han donat lloc a reclamar VLiS han estat relacionades amb el desplaçament forçat de persones necessitades de “protecció internacional”. D'aquesta manera, les condicions fàctiques que farien necessari l'establiment d'aquests procediments apareixen connectades a situacions en les quals les persones s'han vist forçades a abandonar les seves llars i travessar una frontera internacional, a conseqüència de la “persecució” o el patiment de “danys greus”.

La persecució està íntimament relacionada amb les situacions d'emergència que viuen les persones refugiades i que comprèn greus violacions dels drets humans fonamentals, necessàriament connectades amb la seva raça, religió, nacionalitat, opinions polítiques o pertinença a determinat grup social<sup>45</sup>. Per la seva banda, els tres danys greus que qualifiquen per a l'obtenció de la protecció subsidiària suposen que existeixen motius fundats per a creure que, si les persones afectades tornessin al seu país d'origen o, en el cas d'un apàtrida,

<sup>45</sup> Segons l'art. 9.1 de la Directiva 2011/95, els actes de persecució han de ser prou greus per la seva naturalesa o caràcter reiterat com per a constituir una violació greu dels drets humans fonamentals, en particular els drets que no puguin ser objecte d'excepcions a l'empara de l'article 15, apartat 2, del Conveni Europeu per a la Protecció dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals, o bé b) ser una acumulació de diverses mesures, incloses les violacions dels drets humans, que sigui prou greu com per a afectar una persona de manera similar a l'esmentada en la lletra a). Aquesta persecució ha d'estar relacionada amb els cinc motius taxats en la Convenció de Ginebra de 1951 i que aquesta Directiva reproduceix. Pot veure's una definició dels motius de persecució en l'art.10 Directiva 2011/95.

al país de la seva anterior residència habitual, s'enfrontarien a un risc real de patir la condemna a pena de mort o la seva execució; tortura o penes o tractes inhumans o degradants; o bé amenaces greus i individuals contra la vida o la integritat física, motivades per una violència indiscriminada, en situacions de conflicte armat internacional o intern<sup>46</sup>. Com reconeixia el Pacte Mundial sobre Refugiats, l'abast, l'escala i la complexitat de les situacions de refugiats han augmentat<sup>47</sup>. No obstant, són aquests riscos (persecució per motius taxats i danys greus) amb els quals està associat el dret a la protecció internacional.

El Pacte Mundial per a la Migració Segura, Ordenada i Regular mereix una menció especial sobre aquest tema. En el marc de l'objectiu 5, relatiu a la disponibilitat i flexibilitat de les vies de migració regular, els Estats membre es comprometen a “elaborar o aprofitar pràctiques nacionals i regionals que permetin l'admissió i una estada de durada apropiada per motius humanitaris o d'una altra índole per a les persones migrants que es vegin obligades a abandonar el seu país d'origen degut a desastres naturals sobtats i altres situacions precàries, per exemple, mitjançant visats humanitaris, patrocini privats, l'accés de nens i nenes a l'educació i permisos de treball temporals, mentre els sigui impossible adaptar-se al seu país d'origen o tornar-hi”<sup>48</sup>. Cal remarcar que es parla de vies d'admissió “per motius humanitaris”, que es distingirien de les vies de migració regular, a les quals s'alludeix en paràgrafs anteriors. L'àmbit d'aplicació personal estaria clarament condicionat per la pèrdua de llibertat d'elecció sobre la mobilitat. El caràcter forçós de la mobilitat –que es vegin obligats a abandonar el seu país– seria el punt de connexió amb les persones necessitades de protecció internacional i el que les faria mereixedores de l'accés a una via segura d'admissió. També es fa una menció expressa dels desastres naturals. Partint de l'enfocament amb perspectiva de gènere recollit en els principis rector del Pacte, quan s'aborden els “motius humanitaris” es fa referència a les necessitats, dificultats i situacions de vulnerabilitat que experimenten les dones i nenes, així com les persones de gènere no conforme en totes les etapes de la migració, a causa de la seva major vulnerabilitat a les violacions dels drets humans i a la discriminació de gènere.

En el Marc de Resposta Integral per als Refugiats de Nacions Unides<sup>49</sup>, ja es feia al·lusió al que es denomina “desplaçament forçós extern” que pot ser causat per desastres naturals sobtats, així com per la degradació ambiental i que servia com a exemple paradigmàtic d'emergències que poden provocar un desplaçament a gran escala, caracteritzat per la naturalesa mixta dels grups humans que el conformen. En tot cas, es pot observar que també la declaració alludeix a “altres situacions precàries”, per la qual cosa la potencial utilització de VLiS no estaria reservada, en exclusiva, a aquestes emergències es-

<sup>46</sup> Directiva 2011/95, art. 15 i 2 f). Tal com ho va sostenir el Tribunal de Justícia de la Unió Europea, en l'assumpte *Diakité*, la definició de “conflicte armat” segons el dret internacional humanitari no s'aplica en el context de l'article 15, lletra c), de la Directiva 2011/95. Per tant, per a avaluar si s'està produint un “conflicte armat”, no és necessari satisfer els criteris establerts en el marc internacional de dret humanitari. Assumpte *Aboubacar Diakité v Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, C-285/12, sentència de 30 de gener de 2014, per a. 35. Per a una anàlisi més detallada, veure: EASO. Practical Guide: Qualification for International Protection, Abril 2018.

<sup>47</sup> AGNU. Pacte Mundial sobre Refugiats, per. 1.

<sup>48</sup> AGNU. Resolució aprovada per l'Assemblea General el 19 de desembre de 2018. Pacte Mundial per a la Migració Segura, Ordenada i Regular. A/RES/73/195. 11 de gener de 2019, per a. 21 g), p. 14. La cursiva és de l'autora.

<sup>49</sup> La Declaració de Nova York de 2016 detalla els elements essencials del Marc de resposta integral per a les persones refugiades, que s'aplica a desplaçaments de gran escala i situacions prolongades.

mentades anteriorment. El que resulta realment cridaner és que alludeix a les mateixes VLiS, que després es desenvolupen en el Pacte Mundial sobre els Refugiats o en la Recomanació de la Comissió Europea sobre vies legals, i que es consideren tradicionals vies de migració, aquí amb finalitat de protecció, una línia en la qual coincideix aquest projecte.

En quant a les condicions fàctiques propiciatòries de les VLiS d'admissió i, tenint en compte l'escassetat de possibilitats ofertes en aquest sentit, es considera que aquestes són especialment urgents en els casos de desplaçaments a gran escala i situacions de desplaçament prolongat. A tot el món persisteixen els desplaçaments de persones refugiades a gran escala<sup>50</sup> i milions perduen de forma prolongada, vivint sovint en països de renda baixa i mitjana que afronten els seus propis problemes econòmics i de desenvolupament<sup>51</sup>.

Si bé algunes VLiS resulten més apropiades per a individus o grups petits que per a grans afluències –pensem, per exemple, en els visats humanitaris que poguessin gestionar-se en les ambaixades dels Estats europeus a l'exterior–, la veritat és que les obligacions en matèria de solidaritat amb les persones més vulnerables i els països que acullen un major nombre de persones desplaçades, farien més imperiós el seu ús en aquests casos. Els països veïns o els de trànsit, quan es tracta de països en desenvolupament la capacitat dels quals s'ha vist seriosament desbordada, resulten afectats de manera desproporcionada. És en aquests casos quan la distribució equitativa de la responsabilitat adquireix més sentit.

Ha estat així, a més, de manera tradicional. El reassentament –com a exemple model de VLiS– s'ha considerat una solució duradora, precisament en contextos de grans afluències o grans grups de persones refugiades i s'ha animat a realitzar-ne un ús estratègic també en les anomenades “situacions de refugiats prolongades”<sup>52</sup>.

En el cas de la Unió Europea, la Recomanació de la Comissió sobre vies legals estableix que té per objecte, en particular, demostrar la solidaritat dels estats membre amb els tercers països que acullen a “un gran nombre de persones desplaçades necessitades de protecció internacional”<sup>53</sup>. I és que en aquest marc normatiu regional les afluències en massa tenen una especial consideració. Així, la Directiva de Protecció Temporal reconeix l'obligació d'expedir un títol de viatge, en casos d'afluència massiva desencadenats, en particular,

<sup>50</sup> La qualitat de massiu és un concepte jurídic indeterminat. Segons la Declaració de Nova York de 2016, els grans desplaçaments de refugiats i migrants es relacionen amb diferents variables com “el nombre de persones que arriben; el context econòmic, social i geogràfic; la capacitat de resposta de l'Estat receptor; i les repercussions d'un desplaçament de caràcter sobtat o prolongat”. AGNU. Declaració de Nova York per als Refugiats i els Migrants. A/CAP DE BESTIAR/71/1, 3A/RES/71/1, 3 d'octubre de 2016, per a. 6. En la Declaració es reconeix que: els refugiats i els migrants que formen part de grans desplaçaments corren un major risc de ser víctimes del tràfic de persones i de ser sotmesos a treball forçat (per a. 35).

<sup>51</sup> AGNU. Pacte Mundial sobre Refugiats, paras 1 i 8. La urgent situació de milions de refugiats a tot el món que viuen en situacions prolongades és un dels majors reptes de l'ACNUR i de la comunitat internacional. Una situació de refugi prolongada és una situació “en la qual els refugiats es troben en un estat de llimbs prolongats i irresolubles. És possible que les seves vides no estiguin en risc, però els seus drets bàsics i les seves necessitats econòmiques, socials i psicològiques essencials romanen insatisfetes després d'anys d'exili. Amb freqüència un refugiats en aquesta situació no està en capacitat d'alliberar-se de la dependència de l'assistència externa. ACNUR. Manual de Reassentament, p. 44.

<sup>52</sup> ACNUR. Manual de Reassentament, pp. 3, 44 i 63.

<sup>53</sup> COMISSIÓ EUROPEA. Recomanació sobre vies legals, considerant 2.



per conflictes armats o de violència permanent o per la violació sistemàtica o generalitzada dels drets humans<sup>54</sup>. L'arribada a la Unió ha pogut ser espontània o a través d'un programa d'evacuació que aquí faria el paper de VLiS. En tot cas, es tracta d'un mecanisme excepcional que només s'activaria en cas que així ho decidís el Consell per majoria qualificada.

Ja s'ha indicat la rellevància de la qüestió de la vulnerabilitat en l'anàlisi de fons de la necessitat de reanalitzar uns certs conceptes a l'hora d'afrontar la qüestió de les VLiS. No obstant això, aquesta dimensió va més enllà i afecta a la seva pròpia execució.

Concretament, els programes de reassentament i admissió humanitària afirmen estar dirigits a “persones vulnerables” o “particularment vulnerables”<sup>55</sup>, qualitat que emergeix com a criteri separat de l'anteriorment analitzada “necessitat de protecció internacional”. D'aquesta manera, la persona candidata al reassentament hauria de complir amb les denominades “condicions prèvies”, relacionades amb les emergències propiciatòries estudiades, així com trobar-se en situació de risc al país d'asil o pertànyer a una o més de les set categories que ACNUR identifica com a grups vulnerables: persones amb necessitats de protecció legal i/o físiques; supervivents de violència i/o tortura; persones amb necessitats mèdiques; dones i nenes en situació de risc; reunificació familiar; nens i adolescents en situació de risc; i/o absència de perspectives de solucions duradores alternatives<sup>56</sup>. Les condicions de seguretat i/o de salut servirien, al mateix temps, per a establir prioritats en el propi programa

**54** Directiva 2001/55/CE del Consell de 20 de juliol de 2001, relativa a les normes mínimes per a la concessió de protecció temporal en cas d'afluència massiva de persones desplaçades i a mesures de foment d'un esforç equitatiu entre els estats membres per a acollir a aquestes persones i assumir les conseqüències del seu acolliment. DOTZE L 212/12, 07.08.2001. La protecció temporal és un procediment de caràcter excepcional pel qual, en cas d'afluència massiva o imminència d'afluència massiva de persones desplaçades procedents de tercers països que no puguin tornar a entrar al seu país d'origen, es garanteix a les mateixes protecció immediata i de caràcter temporal (art. 2 a). S'entén per persones desplaçades a les nacionals d'un tercer país o apàtrides que hagin hagut d'abandonar el seu país o regió d'origen, o que hagin estat evacuades, en particular responnent a la crida d'organitzacions internacionals, i el retorn de les quals en condicions segures i duradores sigui impossible a causa de la situació existent en aquest país, que puguin eventualment caure dins de l'àmbit d'aplicació de l'article 1A de la Convenció de Ginebra o altres instruments internacionals o nacionals de protecció internacional, i en particular: i) les persones que hagin fugit de zones de conflicte armat o de violència permanent; ii) les persones que hagin estat o estiguin en perill greu de veure's exposades a una violació sistemàtica o generalitzada dels drets humans (art. 2 c).

**55** Segons el nou Pacte Europeu, el reassentament és una manera de proporcionar protecció a les persones refugiades “més vulnerables” d'eficàcia provada. Nou Pacte Europeu, per a. 6.6. En paraules d'ACNUR, es tracta d'un instrument per a brindar protecció internacional i satisfer les necessitats específiques de les persones refugiades la vida, llibertat, seguretat, salut o altres drets fonamentals de les quals estan en risc al país on han buscat protecció. Això ens mostra que està dirigit a grups específics de persones necessitades de protecció internacional. ACNUR. Manual de Reassentament d'ACNUR. Edició revisada, Ginebra, juliol 2011 (p. 3). L'admissió humanitària, que també va dirigida a casos particulars (com els grups vulnerables, membres de la família estesa o persones amb problemes mèdics), es caracteritza per la naturalesa accelerada del procés. UNHCR, Legal Avenues to Safety and Protection through other Forms of Admission, 24 June 2015, p. 1.

**56** Per a optar al reassentament s'ha hagut de determinar prèviament el seu estatut com a persona refugiada (de manera individual o col·lectiva), així com la seva continuada necessitat de protecció internacional. Així les coses, el reassentament es limitaria a aquells casos en els quals la persona no disposa una solució duradora i té, per tant, una constant necessitat de protecció internacional, que ACNUR avalua anualment. Complertes aquestes condicions, s'analitzaria si la persones o les famílies es troben en algunes de les set categories esmentades. ACNUR. Manual de Reassentament d'ACNUR. Edició revisada. Ginebra, July 2011, pàg. 9, 39, 40 i 85. En la Declaració de Nova York de 2016 s'identificava com a refugiats i migrants en situació vulnerable a: “...les dones en situació de risc, els nens, especialment els menors no acompanyats o separats de les seves famílies, els membres de minories ètniques i religioses, les víctimes de la violència, les persones d'edat avançada, les persones amb discapacitat, les persones que són objecte de discriminació per qualsevol motiu, els pobles indígenes, les víctimes de tràfic d'éssers humans, i les víctimes de l'explotació i els abusos comesos en el context del tràfic il·lícit de migrants” (Declaració de Nova York, per a. 23). Per part seva, el Pacte Mundial sobre Refugiats considera “persones amb diverses necessitats i possibles vulnerabilitats” a “les nenes i les dones, els nens, els adolescents, els joves, les persones pertanyents a minories, els supervivents de violència sexual i de gènere, explotació i abusos sexuals o tràfic d'éssers humans, les persones d'edat i les persones amb discapacitat, i preveuran la seva participació real i recaptaran les seves aportacions”. Pacte Mundial sobre Refugiats, per a. 51.

de reassentament<sup>57</sup>. La Proposta de Reglament pel qual s'estableix un Marc de Reassentament de la Unió incorpora aquestes mateixes categories, a les quals afegix les persones amb vulnerabilitat socioeconòmica, que és una novetat de la Proposta<sup>58</sup>.

D'aquesta manera, en el context de les VLiS, la vulnerabilitat emergeix com a criteri de caràcter humanitari a través del qual establir la prevalença o preferència d'uns grups humans sobre uns altres, davant l'escassetat de possibilitats d'accés a territori segur, en un tercer país.

---

**57** Tindrien "prioritat d'emergència", els casos on la condició de seguretat i/o mèdica és tan urgent que fa necessari l'allunyament de la persona de les condicions amenaçadores en pocs dies o en poques hores. Els casos de "prioritat urgent" tenen a veure amb greus riscos mèdics o altres vulnerabilitats que exigeixen un reassentament accelerat en sis setmanes. Finalment, la "prioritat normal" s'establiria per a la resta dels casos. ACNUR. Manual de Reassentament 2011, pàg. 274-275.

**58** Segons la Proposta de Reglament pel qual s'estableix un Marc de Reassentament de la Unió, la categoria "persones vulnerables" comprendria: dones i nenes en situació de risc; nens i adolescents en situació de risc, inclosos els nens no acompanyats; persones que han patit violència o tortures, inclús per motius de sexe; persones amb necessitats de protecció física o jurídica; persones amb necessitats mèdiques o discapacitats; o persones amb vulnerabilitat socioeconòmica (art. 5.b, i). Segons el Nou Pacte Europeu, la Comissió ha identificat les necessitats de la infància com una prioritat, ja que els nens i les nenes migrants són especialment vulnerables. 2.4). La inclusió de les persones amb vulnerabilitat socioeconòmica és una novetat de la Proposta, en comparació amb les categories tradicionals, que segueix l'enfocament aplicat en l'Acord UE-Turquia (vegeu, Proposta de Reglament Marco de Reassentament, p. 11). Deixant al marge aquest novetat, la resta de les categories coincideixen amb les identificades, de manera tradicional, per ACNUR, per la qual cosa s'entén que disposen del mateix significat.



de cerciorar-se “que l’estranger transportat per via aèria o marítima tingui en el seu poder els documents de viatge exigits per a entrar en el territori”. En cas contrari, el transportista del qual es tracti té l’obligació de (si es fes càrrec d’ell immediatament i si així li ho exigeixen les autoritats de vigilància de fronteres), portar a l’estranger al tercer Estat que hagués expedit el document de viatge o “qualsevol altre tercer Estat on es garanteixi la seva admissió”.

Dit d’una altra forma, en l’àmbit de les fronteres aeroportuàries i marítimes, el control fronterer s’externalitza, de tal manera que en el moment de l’embarcament les empreses de transport exerceixen les funcions que haurien de correspondre-li a les autoritats de vigilància de frontera, impeding si més no el viatge als qui, al seu judici, manquen de la documentació necessària per a poder entrar en el territori. De no fer-ho i considerar les autoritats fronteres la inadequació de la documentació presentada per les persones estrangeres, seran els transportistes els qui hagin de fer-se càrrec del retorn.

Aquesta situació es planteja, com s’ha indicat amb anterioritat, en dos àmbits diferenciats. En primer lloc, respecte a les persones nacionals d’Estats a qui no se’ls requereix visat, en els quals el control de les companyies de transport pot ser més lax i ve seguit d’un escrutini posterior per part de les autoritats de control de fronteres els qui reestudien els criteris de l’article 4 del Reial decret 557/2011.

En un altre sentit trobem el plantejament respecte a les persones nacionals d’Estats a qui se’ls requereix visat, perquè enfront d’aquests la posició de les companyies de transport serà impedir-los l’embarcament tret que disposin del citat document o d’un altre títol similar (documents de viatge o salconduits ex article 6 RD 557/2011, titularitat d’una autorització de residència,...). Cal tenir en compte, no obstant això, que l’exempció de visat resulta únicament aplicable per a les persones nacionals de tercers Estats que pretenen entrar en territori espanyol amb finalitats d’una estada turística inferior a 90 dies. En la resta dels casos, és a dir, per a entrades laborals, d’estudis, per reagrupació familiar, a totes les persones estrangeres se’ls requereix visat.

No obstant, en aquest sentit, la possibilitat de mobilitats desviades, és a dir, aquelles que tenen una finalitat diferent de la declarada, és superior per a les persones nacionals d’Estats que no requereixen visat per a l’estada de turista ja que aquestes persones poden simular una entrada turística per a després romandre en el territori amb altres finalitats, com pogués ser sol·licitar protecció internacional. Aquesta opció és absolutament inviable per a les persones nacionals dels Estats als quals es requereix visat que, en tot cas, haurien de seguir vies irregulars d’entrada<sup>59</sup>.

En aquest sentit, el visat es converteix en l’única opció per a l’entrada en territori europeu d’aquestes persones, la qual cosa resulta especialment incongruent en els supòsits de persones refugiades. Això es deu al fet que la sol·licitud

<sup>59</sup> Cal recordar que, des del punt de vista penal, aquestes conductes, definides com a entrades fraudulentament, també són adequades per al compliment dels elements del tipus de l’article 318 bis. Vinya., en aquest sentit, la Circular 5/2011, de 2 de novembre, sobre criteris per a la unitat d’actuació especialitzada del Ministeri Fiscal en matèria d’estrangeria i immigració, apartat III.2.

de protecció internacional ha de presentar-se sempre en territori espanyol d'acord amb els articles 16 i 17 de la Llei d'Asil<sup>60</sup>. No obstant, sense visat, a aquestes persones els resulta impossible accedir al territori espanyol per una via habilitada i han de recórrer a l'entrada per una via no habilitada per a poder presentar la sol·licitud de protecció internacional.

El visat es converteix, per tant, en l'únic element que les companyies de transport prenen en consideració per a permetre l'embarcament, sense analitzar, a causa de la seva falta de capacitat, les circumstàncies que podrien justificar l'entrada d'una persona que potencialment és creditora de protecció segons el sistema de Ginebra. És important recordar que el reconeixement de l'estatut de refugiat té efectes declaratius i no constitutius.

Per tant, l'obtenció del visat o la seva exempció és un factor determinant per a l'exercici de la mobilitat. La determinació de qui necessita un visat i qui queda inclòs en l'exempció té, sense cap dubte, un marcat component racial.

Això explica, per exemple, que l'any 2022 el major nombre de sol·licituds d'asil presentades a Espanya correspongués a persones nacionals de Veneçuela (38,5% del total), el segon a persones d'origen colombià (30,3%) i el tercer a persones nacionals del Perú (7,5%)<sup>61</sup>; tres Estats a les persones nacionals dels quals no se'ls exigeix visat per a entrar a Espanya, la qual cosa determina una major facilitat d'accés a les sol·licituds de protecció internacional enfront d'Estats més pròxims, com els països africans<sup>62</sup>. És important assenyalar que les sol·licituds de protecció internacional a Espanya en 2022 de persones nacionals de països africans van representar un 8,9% del total de les sol·licituds presentades i que la meitat d'aquestes provenen dels Estats del nord d'Àfrica (el Marroc, Algèria, Mauritània, Egipte, Tunísia i Síria). Per tant, durant tot l'any 2022, es van presentar 5.329 sol·licituds d'asil per nacionals d'Estats de l'Àfrica subsahariana.

## 4.2 OBSTACLES BUROCRÀTICS: L'ADMINISTRACIÓ CONSULAR ESPANYOLA

Les dificultats a la mobilitat humana transnacional es plantegen també a través d'instruments indirectes que, formalment creats per a establir la regulació dels mecanismes per a l'accés al territori, acaben convertint-se en elements de dissuasió quan no autèntiques barreres tant per a les persones migrants com per a les persones a la recerca de protecció internacional.

<sup>60</sup> Llei 12/2009, reguladora del dret d'asil i protecció subsidiària. La Convenció de Ginebra reconeix el dret a la protecció internacional únicament si la persona es troba sota la jurisdicció de l'Estat. Ni la Convenció de Ginebra ni la normativa europea d'asil obliguen a traslladar a la persona al territori d'un Estat per a reconèixer-li aquest dret. No obstant això, res impediria una regulació nacional que permetés desenvolupar aquesta dimensió exterior del dret a la protecció internacional.

<sup>61</sup> Dades de l'informe CEAR 2022: Les persones refugiades a Espanya i Europa, accessible a: <https://www.cear.es/informe-cear-2022>

<sup>62</sup> El primer dels països africans va ser el Marroc que va representar el 3,2% de les sol·licituds. D'entre les 10 principals nacionalitats apareix únicament un altre país africà (Mali), amb el 1,4%.

Aquesta realitat resulta específicament nítida si s'analitzen amb detall els sistemes nacionals, com en el cas del sistema espanyol, que ha generat una sèrie d'instruments de gestió de la mobilitat que, en lloc de facilitar-la, la dificulten i fins i tot la impossibiliten.

El punt de partida és la introducció d'un requeriment de visat per a l'entrada, que es converteix en un element diferenciador entre les mobilitats tolerades de persones que procedeixen de països on els seus nacionals no necessiten visat i, d'altra banda, les mobilitats no tolerades o impossibilitades, és a dir, les dels qui procedeixen de països per als quals es requereix visat per a ingressar en territori espanyol. Això suposa, conseqüentment, que el principal organisme amb el qual s'enfronten les persones que pretenen entrar de forma regular a Espanya des de països a que els seus nacionals se'ls exigeix visat és l'Administració Consular.

La relació amb l'Administració Consular planteja diversos tipus de problemàtiques. El primer fa referència al propi accés (físic) a les Oficines Consulars. Per als nacionals de tercers països que pretenen entrar a Espanya, l'Administració Consular es converteix en l'Administració amb la qual mantenen la relació directa i, per tant, que canalitza les seves sol·licituds. Referent a això, totes les persones que vulguin entrar a Espanya hauran de sol·licitar un visat, excepte els qui ja siguin titulars d'una autorització de residència a Espanya o aquelles persones nacionals d'Estats exempts de l'exigència de visats sempre que projectin una entrada amb finalitats de turisme amb una durada inferior a 90 dies.

L'article 27 de la Llei orgànica 4/2000 estableix que "El visat se sol·licitarà i expedirà en les Missions Diplomàtiques i Oficines Consulars d'Espanya". En aquest moment, Espanya compta amb 181 Missions Diplomàtiques o Oficines Consulars, 60 d'elles a Europa, 46 a Amèrica, 39 a Àfrica, 31 a Àsia i 5 a Oceania.

En si mateixa, aquesta distribució suposa una limitació estructural perquè no respon a criteris geogràfics o poblacionals, sinó merament històrics. Això explica que moltes d'aquestes Oficines Diplomàtiques es despleguin sobre demarcacions consulars molt àmplies el que suposa que les persones que pretenguin sol·licitar un visat hagin de realitzar llargs desplaçaments per a accedir a aquestes Oficines Consulars. Pensem, per exemple, en l'àmbit africà, on Estats com Gàmbia, Burkina Faso, Togo, Libèria o Sierra Leona manquen de Missions Diplomàtiques espanyoles, mentre que petites ciutats marroquines com Larache tenen la seva pròpia Oficina Consular. Els 35 Estats del continent americà tenen 46 Oficines Consulars espanyoles mentre que els 54 Estats del continent africà tenen 39 Oficines Consulars (de les quals, 7 en un únic país: el Marroc).

Sobre la gestió dels visats en les Oficines Consulars, cal indicar que moltes de les Oficines Consulars requereixen, prèviament a la sol·licitud de visat, la sol·licitud d'una cita prèvia. En aquest punt, la situació difereix depenent de les Oficines Consulars de les quals es tracti. Així, algunes Oficines Consulars gestionen la cita prèvia internament, a través del correu (Bamako) o de sistemes informàtics propis (Buenos Aires) i altres han externalitzat el servei de cita prèvia, en general, a través de l'empresa BLS.

La sol·licitud del visat a través de procediments informàtics planteja, òbviament, el problema de la bretxa digital per a determinades persones. Però és que, a més, es ve assenyalant l'existència de greus problemes en la sol·licitud de cita prèvia a través del servei externalitzat.

Amb aquest sistema, la cita prèvia es converteix en un tràmit previ, un requisit per a l'accés al procediment administratiu. No obstant, en haver-se externalitzat a una empresa, aquesta fase preliminar al procediment administratiu surt dels mecanismes de control i de garantia de drets propis del procediment administratiu.

En aquest sentit, es constata l'absència de disponibilitat de cites prèvies, fet que tanca absolutament la possibilitat de sol·licitar visats. Es tracta d'una situació similar a la que s'ha generat en gran part de les Oficines d'Estrangeria situades en el territori espanyol.

En tot cas, diverses fonts incideixen de forma molt específica en els problemes del sistema externalitzat. L'empresa BLS per exemple, desenvolupa diverses funcions. La primera, com s'indicava, és la gestió de les cites prèvies. Sobre aquest punt, s'han constatat greus problemes de funcionament en la web de sol·licitud i la inexistència d'aquestes cites. La pràctica habitual és anunciar la data i l'hora d'obertura del servei de cites prèvies i que aquestes desapareguin gairebé immediatament.

A més, aquesta empresa ofereix serveis de presentació del propi visat, ja sigui de forma online a través d'un sistema de reconeixement facial, o ja sigui anant personalment a les oficines que té l'empresa en les diferents ciutats en les quals es troben les Oficines Consulars amb les quals treballa.

La utilització de sistemes privatitzats per a un servei públic com aquest hauria de venir acompanyat del desenvolupament de mecanismes de control intensos sobre l'activitat per a garantir l'accés en condicions d'igualtat i no discriminació. No obstant això, en els processos resulta especialment preocupant que es puguin establir criteris de condicionament econòmic per a aquesta mena d'accessos. De fet, diverses fonts denuncien l'existència de mediadors que cobren quantitats diverses (fins a 500 euros) per l'obtenció de les cites prèvies, sense que això hagi pogut ser constatat. Bé és cert que en moltes de les Oficines Consulars s'encarreguen únicament de les cites dels visats de turisme que, des del punt de vista d'afectació a drets, són els menys sensibles, encara que es manifesta la seva creixent implicació, gestionant també la fase prèvia en els visats d'estudis i, fins i tot, en alguns casos, dels visats de treball per compte aliè o de reagrupació familiar.

El paper d'aquesta empresa com a eina d'entrada en l'Administració Consular mereix una mirada inquisitiva i de control, no sols per a evitar greus vulneracions que poden produir-se, sinó també per a alinear els seus criteris amb els interessos polítics espanyols i el respecte a qüestions concretes com la perspectiva de gènere o la preferència de perfils en situacions de vulnerabilitat.

A més, el procediment administratiu de resolució dels visats té el seu règim específic establert en la Disposició Addicional Dècima del Reial decret 557/2011

(Reglament de la Llei orgànica 4/2000). Aquest procediment conté alguns elements sobre els quals convé detenir-se perquè suposen fórmules que dificulten l'accés de les persones al desenvolupament dels mateixos o, si és el cas, l'exercici dels seus drets.

L'article 20.2 de la LO 4/2000 estableix l'exigència que els procediments administratius fixats en matèria d'estrangeria respectin les garanties jurídiques establertes en la normativa general sobre procediment administratiu. No obstant, aquesta equiparació exclou, aquest mateix article explícitament, el procediment d'obtenció de visats en remetre a l'article 27 de la mateixa norma.

El nucli d'aquesta diferència radica en la regulació de la necessitat de motivar la denegació d'uns certs visats. Des de l'any 2009, aquesta possibilitat s'ha limitat als visats d'estudis, de recerca, de residència (sense treball) i de residència i treball per compte propi. No obstant, l'excepció de l'exigència de motivació no suposa que s'excepcioni l'exigència del sotmetiment de l'Administració a la Llei i al Dret. Aquestes resolucions han de ser conforme a Dret i, per això, resulta convenient que l'Administració General de l'Estat en l'exterior expliciti, si més no mínimament, els fonaments de la resolució, sense incórrer en aparença d'arbitrarietat, tal com ha requerit el Defensor del Poble en diversos informes.

Un dels punts més rellevants és la possibilitat d'exigir una entrevista al sol·licitant en la seu del Consulat en qüestió. Aquesta entrevista és un tràmit administratiu al qual, en aplicació de l'article 53 de la Llei 39/2015, la persona estrangera té dret a anar amb un assessor. No obstant, rares vegades es comunica o, fins i tot es permet aquesta possibilitat.

La importància d'aquesta entrevista es corrobora per la regulació garantista que de la mateixa fa el RD 557/2011 ja que estableix que en ella han de ser presents, almenys, dos representants de l'Administració espanyola, a més de l'intendent, en cas necessari, i quedarà constància del seu contingut mitjançant una acta signada pels presents, de la qual es lliurarà una còpia a la persona interessada. No obstant això, la signatura d'aquesta acta per part de la persona interessada resulta bàsicament un tràmit des del moment en què requereix de la presència de l'intendent ja que no podrà constatar la veracitat del seu contingut. En temps com els actuals, que aquesta entrevista no quedi gravada en suport electrònic i a la disposició del sol·licitant per a un possible recurs sembla absolutament anacrònic.

Per últim, cal fer referència al règim específic de notificacions i de desistiment. En referència a això, la normativa estableix un règim de contacte principal a través del telèfon. En el seu defecte, s'optarà a la notificació per escrit al domicili fixat en la sol·licitud. "Esgotades totes les possibilitats de notificació (...) sense que es pugui practicar per qualsevol causa, la notificació es farà mitjançant anunci publicat durant deu dies en el corresponent tauló de l'oficina consular,..." fet que tenint en compte les característiques d'aquesta mena d'Oficines Consulars implica assumir que la persona afectada no arribarà mai a conèixer aquesta notificació.



A més, cal tenir en compte que les citacions o requeriments cursats s'hauran d'atendre en un termini màxim de deu dies perquè, en cas contrari, es considerarà a la persona com a "desistida".

Per acabar amb la referència al procediment administratiu dels visats, s'ha d'esmentar el control de les resolucions el que, per la seva especificitat, mereix un apartat diferenciat.

Cal tenir en compte que la resolució del visat esgota la via administrativa, d'acord amb el que estableix la Disposició Addicional Catorzena del RD 557/2011. Això suposa que contra una denegació de visat cabrà el recurs potestatiu de reposició o la via judicial a través del recurs contenciós administratiu.

El primer, segons estableix l'article 123 de la Llei 39/2015 es presenta davant el mateix òrgan que va dictar la resolució, és a dir, davant la pròpia Oficina Consular en qüestió. Això suposa que l'eficàcia, en termes d'efectivitat de la revisió, que es planteja en aquesta mena de recursos és limitada, mentre la mateixa Oficina Consular que ha denegat la sol·licitud és l'encarregada de comprovar si les raons de denegació van ser apropiades o no.

L'alternativa en aquests casos és dirigir-se a la via jurisdiccional, encara que cal indicar algunes qüestions al respecte. La primera és que, en cas d'haver presentat recurs potestatiu de reposició, cal esperar fins que aquest es resolgui o, si és el cas, fins que transcorri el termini per a resoldre'l i es consideri denegat per silenci negatiu. Aquesta última possibilitat es planteja un mes després de la presentació del recurs, d'acord amb el joc combinat dels articles 124.2 i 24.1 de la Llei 39/2015.

Una segona qüestió respecte a la via jurisdiccional en relació amb els visats és que l'organisme competent per a la interposició, tramitació i resolució d'aquests recursos és la Sala contenciosa administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Madrid. Això implica, a més, que per a aquests recursos sigui necessari comptar tant amb advocat com amb procurador. Aquest fet específic suposa l'allunyament del recurs del lloc en el qual es dicta i en el qual se situa la persona afectada amb un evident increment de cost, complexitat en la seva execució i dilació temporal que se suma a la pròpia del procediment del visat.

El resultat final d'aquest sistema és que les resolucions dels visats són escassa i difícilment revisades, generant una situació en la qual el respecte dels drets de les persones sol·licitants d'un visat no és prou controlat. Vista l'heterogeneïtat de les resolucions de les diferents Oficines Consulars i algunes irregularitats que es venen advertint, semblaria convenient que s'establís un recurs d'alçada davant l'òrgan superior del Ministeri d'Afers exteriors que es designi competent o un procediment específic a través d'òrgans col·legiats o anàlegs per a la resolució dels recursos de reposició, tal com possibilita l'article 112.2 de la Llei 39/2015.

### 4.3 EL PROBLEMÀTIC CONCEPTE DE “TERCER PAÍS SEGUR”

Com s’ha indicat amb anterioritat, l’element territorial en la persecució ha determinat les limitacions en l’aplicabilitat de l’estatut del refugiat. En aquest sentit, tant la Convenció de l’Estatut del Refugiat com la Directiva 2011/95 assenyalen la necessitat que la persona no pugui acollir-se a la protecció de l’Estat en el qual es troba o no vulgui acollir-se a la mateixa pel risc al qual es veu sotmesa.

En aquest punt, és necessari fer referència al concepte d’“estat segur”. En les últimes dècades del segle XX, amb l’expansió del DIDH (Dret Internacional dels Drets Humans), es va començar a desenvolupar el dret de les persones estrangeres de no ser expulsades o retornades a un país en el qual, encara que no es tingüés temor de ser perseguit (fet que implicaria l’aplicació de la regla del *non-refoulement* de l’article 33 de la Convenció de Ginebra de 1951), existiria un risc real de patir violacions greus dels drets humans, com el dret a no patir tortura o tractes o penes inhumanes o degradants. El desenvolupament d’aquest dret a partir de diferents instruments de protecció de drets humans implica que no tots els Estats en els quals no existeix risc de persecució són estats segurs a l’efecte de protecció internacional. El dret a no ser retornat cap a un país en el qual es té por de patir violacions greus dels drets humans ha estat interpretat com una ampliació de l’àmbit d’aplicació material del *non-refoulement* que, a més, hauria adquirit la naturalesa de principi de Dret Internacional<sup>63</sup> i hauria passat a transcendir la seva condició convencional per a constituir una norma consuetudinària, almenys, quan s’apliqués en l’àmbit de la prohibició de la tortura (que és una norma de *ius cogens* en dret internacional)<sup>64</sup>.

Les persones refugiades no poden ser retornades a un país en el qual existeix un temor de ser perseguides, però cap persona pot ser retornada a un país no segur, és a dir, en el qual existeix el risc que algun dels seus drets humans no sigui respectat. El concepte d’“estat segur” és més ampli que el d’“estat de persecució”, perquè es refereix a estats en els quals es podria produir una situació (a) de persecució; o (b) de violació greu dels drets humans segons els estàndards de protecció de cada moment històric.

A la UE, en el context del SECA, s’inclouen dues definicions d’“estat segur” en la Directiva 2013/32/UE del Parlament europeu i del Consell de 26 de juny de 2013 sobre procediments comuns per a la concessió o la retirada de la protecció internacional. La primera definició és la de “Concepte de tercer país segur”, en l’article 38:

<sup>63</sup> JULIEN-LAFERRIÈRE, F., (1990). “Le traitement des réfugiés et des demandeurs d’asile au point d’entrée”, RUDH, p. 56-57; PLENDER, R. (1989). “The Present State of Research Carried Out by the English-speaking Section of the Centre for Studies and Research”, Centre d’Étude et de Recherche de Droit international et de Relations internationales, *Le droit d’asile*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, p. 96.

<sup>64</sup> GOODWIN-GILL, G.S. (1986). “Non-Refoulement and the New Asylum Seekers”, VJIL, vol. 26, n° 4, 1986, p. 899-903; SOHN, L. B., BUERGENTHAL, T. (1992). Thomas Buergenthal (eds.), *The Movement of Persons Across Borders, Studies in Transnational Legal Policy*, n° 23, Washington, D.C.: The American Society of International Law, pàg. 123.

1. Els Estats membres només podran aplicar el concepte de tercer país segur quan les autoritats competents tinguin la certesa que el sol·licitant de protecció internacional rebrà en el tercer país un tracte conforme als següents principis:

- a) la seva vida o la seva llibertat no estan amenaçades per raó de raça, religió, nacionalitat, pertinença a un grup social particular o opinió política;
- b) no hi ha risc de danys greus tal com es defineixen en la Directiva 2011/95/UE;
- c) es respecta el principi de no devolució de conformitat amb la Convenció de Ginebra;
- d) es respecta la prohibició d'expulsió en cas de violació del dret de no ser sotmès a tortures ni a tractes cruels, inhumans o degradants, establert en el Dret internacional;
- e) existeix la possibilitat de sol·licitar l'estatut de refugiat i, en cas de ser persona refugiada, rebre protecció conforme a la Convenció de Ginebra.

2. L'aplicació del concepte de tercer país segur estarà subjecta a les disposicions previstes en el Dret nacional, entre elles:

- a) normes que requereixin una relació entre el sol·licitant i el tercer país en qüestió per la que seria raonable que el sol·licitant anés a aquest país;
- b) normes sobre el mètode pel qual les autoritats competents tenen la certesa que es pot aplicar el concepte de tercer país segur a un país o a un sol·licitant concrets. Aquest mètode inclourà l'estudi per a cada cas concret sobre la seguretat del país per a cada sol·licitant concret i/o la relació nacional dels països considerats generalment com a segurs;
- c) normes, conforme al Dret internacional, que permetin realitzar un estudi individual que el país en qüestió és segur per a cada sol·licitant concret que, com a mínim, permeti que el sol·licitant impugni l'aplicació del concepte de tercer país segur alegant que el tercer país no és segur en les seves circumstàncies particulars. Es permetrà així mateix al sol·licitant impugnar l'existència d'una relació entre ell mateix i el tercer país de conformitat amb la lletra a).

La segona definició és la de "Concepte de tercer país segur europeu", que en l'argot comunitari es coneix com el tercer estat supersegur europeu, en l'article 39:

1. Els Estats membres podran establir que no es realitzi, o no es realitzi completament, un examen de la sol·licitud de protecció internacional i de la seguretat del sol·licitant en les seves circumstàncies particulars, tal com es descriu en el capítol II, quan una autoritat competent hagi comprovat, basant-se en els fets, que el sol·licitant està intentant entrar o ha entrat il·legalment en el seu territori procedent d'un tercer país segur conformement a l'apartat 2.

2. Un tercer país només podrà ser considerat tercer país segur a l'efecte de l'apartat 1 si:

- a) ha ratificat la Convenció de Ginebra sense restriccions geogràfiques i observa les seves disposicions;
- b) compta amb un procediment d'asil prescrit per la llei, i

c) ha ratificat el Conveni Europeu per a la protecció dels drets humans i les llibertats fonamentals i compleix les seves disposicions, incloses les normes relatives al recurs efectiu.

3. Es permetrà que el sol·licitant impugni l'aplicació del concepte del tercer país europeu segur al·legant que el tercer país de què es tracti no és segur en les seves circumstàncies particulars.

En l'article 37 s'empara la possibilitat que els estats membres elaborin llistes d'estats segurs. Aquestes llistes mai haurien d'impedir (a) que les persones demandants d'asil establissin que en el seu cas particular existeix un risc malgrat l'aparent seguretat general al país de destinació d'un retorn; (b) que puguin recórrer una decisió basada en la seguretat del tercer estat; o (c) que impugnin la suposada relació amb l'estat que podria, si és el cas, justificar un retorn a aquest. Això no obstant, la qualificació com a "estat segur" d'un tercer estat en una d'aquestes llistes pot implicar que el demandant d'asil rebi una decisió d'inadmissibilitat de la seva sol·licitud i es redueixin el temps i/o les oportunitats d'apel·lar contra aquesta mena de decisions.

Des de 2010, en la seva tasca de contribuir a l'aplicació de la normativa sobre asil, l'Oficina Europa de Suport a l'Asil (EASO) ha anat realitzant informes sobre la situació en determinats països d'origen (COI, Country of Origin Information) que haurien de permetre la identificació com a estats segurs o com a estats en els quals es pot produir persecució o violacions greus dels drets humans, i que aquesta qualificació fos comuna per a tots els estats. A partir de 2020, aquesta tasca la fa l'Agència de la UE per a l'Asil (EUAA) d'acord amb l'article 9 del reglament que la crea i publica aquests informes en el seu portal web<sup>65</sup>. Encara que els informes COI puguin contribuir al fet que els Estats membre aproximïn les seves posicions sobre els estats d'origen o trànsit, aquests conserven la seva autonomia per a establir si un estat és o no segur i elaborar les seves pròpies llistes.

#### 4.4 OBSTACLES D'ACCÉS AL MERCAT LABORAL

Un punt en el qual habitualment poden trobar-se els interessos dels Estats i els de les persones migrants és en el de l'accés al mercat laboral. Fins i tot en l'àmbit de la protecció internacional, la recomanació sobre les vies legals per a obtenir protecció a la UE, promou l'exploració d'altres vies complementàries d'admissió, com l'educació o el treball, així com a través de la reagrupació familiar. Aquests últims anys, s'han posat en marxa projectes pilot per al patrocini privat per part d'ocupadors de persones refugiades qualificades.

Bé és cert que aquest plantejament, si es relaciona a una visió que defineix les vies complementàries pel seu paper en l'àmbit de la protecció internacional, pot resultar contrari als principis de la protecció internacional, en crear noves jerarquies entre persones necessitades de protecció internacional "more

<sup>65</sup> EUAA, "Country of Origin Information", <<https://coi.euaa.europa.eu>>

or *less desirables*”, en funció de la seva capacitat per a aconseguir el patrocini d’un ocupador.

En el cas del Nou Pacte Europeu de Migració i Asil l’èmfasi en les necessitats del mercat laboral, en una aposta clarament desconectada dels criteris humanitaris, és molt més clar. Entre els seus objectius, afirma perseguir el desenvolupament de vies legals sostenibles per als qui necessitin protecció i “per a atreure talent a la UE”. D’aquesta manera, subratlla la intenció de col·laborar amb els seus països socis en l’establiment de vies legals cap a Europa, dins de les associacions en matèria de migració, obrint el camí per a la cooperació en programes destinats a “adequar les necessitats de les persones i les necessitats de capacitats dels mercats laborals a través de la migració legal”.

En la visió que es planteja en aquest informe de la necessitat d’integrar els diversos enfocaments de les VLiS per a oferir respostes adequades i suficients enfront de la migració per necessitat, el rol de les vies laborals és molt rellevant. Aquestes vies haurien de ser més fàcils i més expedites com més intensa sigui la situació de necessitat.

Cal destacar que Espanya té diferents acords de mobilitat laboral subscrits al començament del nou segle (2000 - 2010) amb països com Ucraïna, l’Equador, República Dominicana, Mauritània, Colòmbia i el Marroc, sent el primer el més actual (2009). Cal assenyalar que en aquest acord surten a la llum els principals defectes en quant a la garantia de drets de les persones considerades migrants econòmiques, com per exemple la destacada absència de la perspectiva de gènere, quan les dones es desplacen de manera independent amb l’objectiu de treballar i les polítiques de mobilitat laboral han d’incloure-les d’una forma particular. Aquesta insuficiència, des d’una perspectiva interseccional, fomenta un estat de vulneració, exclusió i sotmetiment a una discriminació múltiple al país de destinació per ser dona i migrant.

En aquest sentit, convé recordar que, des de la STC 107/1984, de 23 de novembre<sup>66</sup>, s’entén que no hi ha en el text constitucional un principi d’igualtat de tracte entre persones de nacionalitat espanyola i nacionals de països extracomunitaris en matèria d’accés al mercat de treball, ja que l’article 35 CE només reconeix el dret al treball de les persones de nacionalitat espanyola. Per tant, una persona estrangera que es trobi en un altre país no pot al·legar el dret d’accedir a Espanya per a treballar. El dret al treball, entès com el dret per a exercir a Espanya una activitat remunerada per compte propi o aliè, només l’obtindrà la persona estrangera que hagi estat autoritzada per l’autoritat pública competent per a residir i treballar a Espanya. Només havent obtingut aquesta autorització, les persones nacionals de països extra UE seran titulars del dret al treball i del dret a accedir al sistema de protecció de la Seguretat Social.

Per a poder accedir a Espanya, la persona estrangera ha de sol·licitar a l’Estat espanyol l’autorització de residència motivant-ne necessàriament la raó. En

<sup>66</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (1984):  
<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es-ES/Resolucion/Show/SENTENCIA/1984/107>

aquest sentit, el Reial decret 557/2011 preveu la concessió inicial d'autoritzacions de residència temporal i treball. Per a poder treballar per compte aliè a l'Estat espanyol i obtenir aquesta autorització de residència temporal, la legislació estableix un filtre que és la "situació nacional d'ocupació". Segons aquest requisit, perquè una persona estrangera accedeixi a Espanya per a treballar s'ha d'acreditar que cap persona a Espanya pugui cobrir el lloc de treball que pretén ocupar la persona estrangera. Dit d'una altra forma, el requisit de la situació nacional d'ocupació atorga una preferència a les persones que ja es troben a Espanya per a treballar (ja siguin aquests espanyols, nacionals d'un Estat membre de la Unió Europea o estrangers extracomunitaris que ja resideixen a Espanya). Es tracta, per tant, d'un primer obstacle a l'entrada per vies laborals.

En tot cas, per a què una persona nacional d'un tercer país que es troba fora d'Espanya pugui accedir-hi per a treballar per compte aliè, la normativa d'estrangeria preveu dos procediments: el denominat com a procediment nomenatiu i la gestió col·lectiva de contractacions en origen.

En quant al primer, generalment són les empreses que prenen la iniciativa de contractar persones que no resideixin a Espanya, per la qual cosa han de dirigir-se al Servei públic d'ocupació autonòmica per a dipositar la seva oferta d'ocupació. Aquest organisme li donarà publicitat per si algun demandant d'ocupació que s'adeqüi als seus requeriments desitja concórrer a la seva cobertura a l'efecte de complir amb el requisit de la situació nacional d'ocupació a Espanya. Per a complir també amb aquesta condició, la normativa preveu que el Servei Públic d'Ocupació Estatal elabori trimestralment un catàleg d'ocupacions de difícil cobertura per a cada província o demarcació territorial, que donarà a conèixer les ocupacions per als quals ja es coneix la manca de ciutadans residents a Espanya perquè puguin ocupar-los, la qual cosa evitarà a les empreses tramitar la seva sol·licitud davant els serveis d'ocupació en la forma anteriorment comentada.

El catàleg d'ocupacions de difícil cobertura està basat en la informació disponible sobre la gestió de les ofertes presentades pels ocupadors en els Serveis públics d'Ocupació, així com també té en consideració les estadístiques elaborades per les administracions públiques i, especialment, la relativa a persones inscrites com a demandants d'ocupació en els Serveis públics d'ocupació. En aquest sentit, la reforma realitzada pel Reial decret 629/2022, de 26 de juliol, en l'art. 65 RLE/2011 estableix que en el catàleg s'incorporaran automàticament aquelles ocupacions dels sectors econòmics que es determinin per acord de la Comissió Delegada del Govern per a Assumptes Econòmics, a proposta del Ministeri d'Inclusió, Seguretat Social i Migracions. En tot cas, els serveis d'ocupació lliuraran a la part contractant un certificat d'insuficiència de demandants d'ocupació per a cobrir la plaça ofertada, amb el qual les empreses que necessitin contractar personal podran dirigir-se a l'autoritat competent per a sol·licitar que es tramiti a les persones estrangeres una autorització inicial de residència temporal i treball per compte d'altri perquè puguin viatjar de manera legal i segura a Espanya (vegin-se els arts. 65 i ss. del RLE/2011).

En aquest sentit, els subjectes o empreses que necessitin contractar personal des de l'estranger, hauran d'acreditar que compten amb mitjans en quantia

suficient per a fer front a les obligacions derivades del contracte signat amb el personal estranger, incloent-hi el pagament del salari reflectit en el contracte. També hauran de garantir al personal contractat una activitat continuada durant el període de vigència de l'autorització inicial de residència temporal i treball per compte aliè.

En relació a la gestió col·lectiva de contractacions en origen, l'art. 39 de la LO 4/2000 preveu que Ministeri de Treball i Immigració, tenint en compte la situació nacional d'ocupació, aprovi una previsió anual de les ocupacions i la seva quantitat que es puguin cobrir a través de la gestió col·lectiva de contractacions en origen en un període determinat, als quals només tindran accés aquelles persones estrangeres que no es trobin o resideixin a Espanya. Es tracta d'un procediment que té per objecte la tramitació col·lectiva dels contractes en origen, és a dir, un o diversos ocupadors poden gestionar simultàniament la gestió d'una pluralitat d'autoritzacions de treball, mitjançant la selecció als països d'origen, amb la participació, si és el cas, de les autoritats competents. Conforme al Reial decret 629/2022<sup>67</sup>, la gestió col·lectiva permetrà la contractació programada de treballadors que no es trobin o resideixin a Espanya, per a ocupar llocs de treballs estables i que seran seleccionats als països d'origen a partir de les ofertes presentades per les empreses.

De manera important cal assenyalar que per a aquestes contractacions no serà necessari presentar la documentació relativa a la situació nacional d'ocupació. Per al cas específic de les dones migrants, sobretot entre les de procedència no comunitària, els patrons de segregació laboral i el fet que un dels seus principals nínxols laborals sigui el servei domèstic, on la prevalença de l'economia submergida és notòria, dificulta la possibilitat d'una entrada legal a través de l'accés al mercat laboral, mancants mecanismes eficaços de contractacions en origen o de visats de cerca d'ocupació en aquest sector. Com a conseqüència, el model d'organització de les cures, pel que fa al mercat, es continua sustentant en una part en la disponibilitat de dones migrants en situació administrativa irregular. S'assumeix que el seu accés a Espanya sense autorització de residència les condueix al sector de les cures com a porta d'entrada al mercat laboral, on s'exposen a múltiples formes de discriminació laboral associades al manteniment d'aquesta doble situació d'irregularitat administrativa i de treballadores sense contracte laboral (moltes d'elles sota la modalitat d'"internes") fins a poder beneficiar-se de la figura de l'arrelament<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> BOE de 27 de julio de 2022: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-12504](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-12504)

<sup>68</sup> PARELLA, S., PIQUERAS, C., & SPERONI, T. (2023). "¿Revirtiendo la violencia institucional de las mujeres migrantes en el servicio doméstico? El caso de la subvención para la creación de nueva ocupación en el ámbito del trabajo domiciliario de cuidados en Cataluña". *Migraciones. Publicación Del Instituto Universitario De Estudios Sobre Migraciones*, (59), 1-21. <https://doi.org/10.14422/mig.2023.024>











REGULACIÓ	FINALITAT	PERFILS
Sense regulació específica.	Permetre l'entrada de persones en risc més enllà del reassentament.	Tant amb persones que es troben al país d'origen com en trànsit. Normalment, responen a situacions de vulnerabilitat general davant circumstàncies d'urgència. De fet, l'element determinant de les persones beneficiàries no està vinculat amb condicions de vulnerabilitat específica sinó amb altres elements que configuren la seva pertinença a un determinat col·lectiu.

**OBSTACLES**

És un sistema bastant opac perquè barreja elements de protecció internacional amb criteris de selecció econòmics o professionals ja que solen estar impulsats per col·lectius amb interessos d'aquest tipus. Això pot generar riscos de discriminació entre les persones susceptibles de ser protegides que compleixin els requisits econòmics o professionals marcats per la via i els qui no.

Aquestes vies complementàries, a més, estan essent utilitzades pels estats per a reduir les seves obligacions en matèria de reassentament ja que la xifra de persones que són acceptades per aquestes vies es dedueixen dels compromisos de reassentament estatals.

En tot cas, aquestes vies requereixen de procediments d'entrada gestionats a nivell estatal sense que hi hagi cap mena de documentació sobre aquest tema. Això suposa que depenguin de pressions (públiques o privades) des dels impulsors a l'administració competent, fet que dona peu a actuar amb uns nivells perillosos d'arbitrarietat.

## 5.2 VIES D'ACCÉS EN ALTRES SITUACIONS DE RISC DIFERENTS A LES DE PROTECCIÓ INTERNACIONAL

La normativa espanyola estableix certes regulacions per a l'obtenció d'autoritacions de residència per a determinades situacions de risc. Seria el cas, per exemple, de les persones que pateixen una malaltia, de les víctimes de tràfic o de les que han estat víctima de certs delictes. No obstant això, aquesta regulació no ve acompanyada d'una regulació complementària que permeti, en alguns d'aquests casos, l'accés legal al territori espanyol d'aquestes persones. És per això que en aquestes situacions s'adreça a les figures genèriques de visat Schengen, amb una validesa de 90 dies, per a l'entrada i que, posteriorment, en el territori espanyol la persona realitzi els tràmits per a la seva regularitat documental. Per tant, en aquest punt cal fer referència a l'exempció de visat i a l'obtenció dels visats Schengen.

















trànsit respecte de les fronteres pròpies per a desplegar una bateria d'accions, mesures i instruments dirigits a incrementar les dificultats del seu accés.

Des d'aquest plantejament, estats i UE han incorporat l'obstaculització de l'entrada de determinades categories de persones com un dels seus criteris tàcits articuladors, al servei de finalitats superiors del sistema com la protecció de la seguretat o la del propi mercat laboral. Cal aclarir que com a criteri, o si es vol, com a principi articulador del sistema de gestió d'entrada, la **política d'obstaculització** no és obertament reconeguda per l'Estat, però es troba en la lògica de totes les mesures de restricció de l'entrada de persones estrangeres. Així, la política d'obstaculització va més enllà de l'establiment d'un control d'entrada estricte, invertint l'ordre de valors i els paràmetres jurídics sobre els quals es funda l'Estat, perquè utilitza tots els mitjans possibles per a aconseguir impedir l'accés al territori, deixant de banda moltes vegades unes mínimes exigències de respecte dels drets humans, justícia o solidaritat. Aquest plantejament explica per què, encara que els Estats es neguin a admetre aquesta política d'obstaculització, aquesta sigui tàcitament compartida entre les diferents administracions (molt destacadament en els ministeris d'interior i exteriors, oficines d'asil, ambaixades, cossos policials, etc...). Aquesta política no s'admet explícitament, en suposar en moltes ocasions una desviació dels principis generals del Dret i dels Drets Humans. Per això, es recorre a vegades a la creació d'excepcions o règims especials en el mateix model de control d'entrada (falta de motivació de denegacions de visats, sistema inoperatiu d'assessorament i recursos, subcontractació de serveis de gestió i tramitació, sistemes de cites no sempre eficients, etc.) així com a resolucions injustes o mesures arbitràries o lesives en la praxi de les administracions (resolucions de reagrupació o extensió familiar, mesures de coacció administrativa directa i exercici de la força en frontera, devolucions en calenta, etc.) que recauen sobre les persones estrangeres. Aquestes excepcions afecten especialment a determinades categories de persones estrangeres, perquè la política d'obstaculització és, a més de tàcita, també selectiva, com s'ha assenyalat anteriorment. Com aquesta política obstaculitzadora té lloc en l'exterior, en països allunyats o en mars i zones internacionals, els mecanismes de control propis de l'Estat de Dret o bé estan absents o són de tan escassa entitat i intensitat que obren un espai d'un feble escrutini i control, quan no d'impunitat.

La política d'obstaculització és el resultat del joc combinat entre un determinat disseny del sistema i una determinada praxi en la seva aplicació quotidiana. Totes dues dimensions, disseny i praxi, operen de manera combinada, complementant-se (tancant la praxi els espais que el sistema deixa oberts) o bé suplementant-se (afegint nous obstacles a un sistema relativament tancat). La praxi administrativa pot al seu torn ser el resultat de decisions polítiques, com a part d'una política governamental o bé simplement com a resultat d'un conjunt d'actuacions dels actors intermedis o finals, principalment funcionaris públics, però no només, en el que solen anomenar-se *street-level bureaucracy*<sup>69</sup>. Un exemple d'això últim és la reagrupació familiar, on els requisits

<sup>69</sup> ZEDEKIA, S. (2017) "Street Level Bureaucrats as the Ultimate Policy Makers". *J Pol Sci Pub Aff* 5: 306, <https://doi.org/10.4172/2332-07611000306>. WAKISAKA, D. (2022) "Beyond street-level bureaucracy: the organisational culture of migration policy-making and administrative elites", *International Migration*, 60, 150-163. <https://doi.org/10.1111/imig.12919>. ALPES, M. J., & SPIRE, A. (2014) "Dealing with Law in Migration Control: The Powers of Street-level Bureaucrats at French Consulates", *Social & Legal Studies*, 23(2), 261-274. <https://doi.org/10.1177/0964663913510927>.

d'accés són reglats, però la praxi administrativa pot ser molt més lenta i estricta en el seu desplegament burocràtic, tant a resultes d'una política governamental que intenta controlar els temps i el volum de persones reagrupades i que pot donar instruccions que dificultin la reagrupació -a vegades per a afegir-hi límits o suplir disposicions normatives més laxes-, com pel zel dels funcionaris de les ambaixades o de les oficines d'estrangeria, que poden aplicar criteris més estrictes o obstaculitzadors. Sotmetre aquest tipus de praxi administrativa a uns mínims límits constitucionals i administratius resulta molt complex, perquè el nostre sistema tradicional de control jurisdiccional opera sobre casos individuals, i en la major part de les ocasions no resulta accessible a les persones estrangeres, pel propi disseny del sistema (que busca dificultar-lo, com a part d'aquesta mateixa política d'obstaculització) però també perquè el sistema judicial té les seves pròpies barreres d'accés econòmiques, geogràfiques, lingüístiques, d'informació, etc...

Aquesta política d'obstaculització no és només decisió d'un sol estat, sinó que en realitat forma part del disseny del sistema comú de gestió migratòria i d'asil instituït per la Unió Europea, que a mesura que va descendant a l'àmbit executiu i actua sobre el terreny, opera de manera similar als diferents estats membres. Al seu torn, en participar els vint-i-set estats membres d'aquesta política d'obstaculització i confluïr les seves polítiques i pràctiques administratives en una estratègia comuna, es reforcen mútuament en aquesta estratègia, no només per una certa competència per a no acabar essent els més oberts o tolerants, sinó perquè els obstacles que alguns països introdueixen poden acumular-se amb els d'uns altres en la mesura en què les persones es traslladen entre països (Dublin i les polítiques de 'hot spot') o perquè s'implementen mecanismes per a evitar que s'aconsegueixi l'admissió provant l'entrada per diferents països (per a això s'ha creat el SIV, per exemple).

D'altra banda, ha de subratllar-se la força simbòlica entre els col·lectius afectats de la política d'obstaculització. La denegació sistemàtica de visats d'accés al territori en determinats països, per exemple, acaba calant entre les persones d'aquests col·lectius que deixen de sol·licitar-los, perquè saben que les seves sol·licituds estan abocades al fracàs. Per aquesta raó, la política d'obstaculització té un efecte preventiu, perquè desincentiva l'ús de vies legals i segures d'accés al territori, i acaba tenint com a efecte la cerca de vies irregulars per part de, si no tots, una part dels col·lectius necessitats de sortir dels seus països.

## 6.2 LA CREACIÓ DE VIES LEGALS I SEGURES COM A SOLUCIÓ INTERMÈDIA

Enfront dels excessos d'un sistema dissenyat per a exercir un control exhaustiu d'entrada i accés al territori, moltes veus crítiques han plantejat un rebuig a la seva globalitat<sup>70</sup>. Un plantejament intermedi fa sorgir la noció de “Vies Legals i Segures” que pretén equilibrar aquest sistema amb la introducció d'alguns mecanismes discrecionals de flexibilització de l'accés per a categories addicionals de persones, generalment en situació de persecució o risc, encara que també s'han plantejat en l'àmbit laboral. En aquest sentit, s'han utilitzat VLiS en contextos que no sols es dirigeixin a potencials persones refugiades o beneficiàries de protecció subsidiària –encara que les emergències que enfronten siguin considerades propiciatòries d'aquests mecanismes–, com així ha succeït amb alguns programes d'admissió humanitària.

En la seva jurisprudència més recent, el Tribunal d'Estrasburg avalua el compliment de la prohibició d'expulsió col·lectiva d'estrangers, en funció de la presència o absència d'aquestes vies o més concretament de què es disposi un accés real i efectiu als mitjans legals d'entrada. No obstant això, del raonament de la Cort no es pot interpretar que existeixi una obligació positiva dels Estats d'introduir vies complementàries per a complir amb la prohibició d'expulsió col·lectiva d'estrangers.

El que sí ha posat sobre la taula aquest raonament és que l'existència d'aquestes vies pugui legitimar una postura més estricta sobre l'accés al territori europeu, fins i tot per a persones que necessiten protecció internacional. En aquest sentit, el fet que les VLiS existeixin en la teoria, fa creure que les persones poden arribar a Europa de manera regular i genera fins i tot resolucions judicials que justifiquen restriccions de drets per no haver fet ús “dels procediments oficials d'entrada”<sup>71</sup>.

L'enfortiment i ampliació de les VLiS d'admissió i protecció no pot servir de pretext per a justificar o incrementar les barreres a la mobilitat humana transnacional i, amb això, dificultar encara més l'accés al sistema de protecció a Europa. L'absència d'un compromís més ferm amb un model de gestió de la mobilitat basat en les vies legals i segures, així com la diversitat i complexitat de les emergències humanitàries que es troben en l'origen d'un desplaçament forçat sense precedents provocarà que moltes persones continuïn arribant a territori europeu per canals irregulars. Resulta fonamental, doncs, garantir que el desenvolupament de les vies legals i segures d'accés a territori europeu es prioritzi al mateix nivell que l'enfortiment dels sistemes nacionals d'asil, garantint així un exercici efectiu del dret d'asil.

Més enllà de reconèixer la discrecionalitat en la creació i posada en marxa de VLiS per part dels estats, de la UE i, en aquest marc, d'organitzacions internacionals com a ACNUR, OIM i entitats públiques o privades del tercer sector,

<sup>70</sup> Entre las más amplias y categóricas la de MBEMBE, A. (2019)., *Necropolitics*, Duke University Press.

<sup>71</sup> Sentències del TEDH de 13 de febrer de 2020, en el cas ND i NT c. Espanya, per a 231, i de 5 d'abril de 2022, en el cas AA i altres contra Macedònia del Nord, per a. 123.

és fonamental assenyalar que un dels obstacles principals al desplegament de les VLiS és la falta de reconeixement a nivell polític de les necessitats reals de protecció que poden sorgir a nivell global. Els estats, com en el cas d'Espanya, obstaculitzen el funcionament de mecanismes ja existents que, si funcionessin com deurien, podrien cobrir contingents de migració que actualment es produeixen a través de vies irregulars, perilloses i moltes vegades mortíferes. Si hi hagués voluntat d'evitar morts, garantir el respecte dels drets humans i el compliment dels convenis internacionals, realment podria parlar-se de Vies legals i Segures de manera efectiva. És un compromís que poden assumir els propis estats, modificant i millorant les actuals polítiques i vies migratòries d'accés al territori.

Al mateix temps, les dificultats en el desplegament de les VLiS deriven -paradoxalment- del fet que en molts casos, en sorgir per iniciatives alienes a la voluntat política de l'Estat, aquest les percep com un potencial espai de pèrdua de control sobre el sistema d'entrada i sense obertament rebutjar-les, pot introduir obstacles subtils. Així, s'ha vist com la praxi administrativa dificulta l'ús de les VLiS per part dels potencials beneficiaris, que queden exclosos de l'exercici dels seus drets (al fet que se li reconegui l'estatut de refugiat, a la seva vida familiar etc.). Seria recomanable tenir en compte nous criteris i elements a l'hora de desenvolupar diferents criteris d'entrada, estada i residència; els estats tenen dret a fixar la seva pròpia política migratòria i és per aquesta raó que un canvi de paradigma, almenys en quant a la inclusió de criteris humanitaris, ha de venir de la Unió Europea.

En aquest sentit, resulta indispensable prendre en consideració la perspectiva de gènere a l'hora de dissenyar aquests criteris d'entrada. Entendre les implicacions de gènere dels conflictes i altres causes principals del desplaçament i poder abordar les necessitats relacionades amb les persones que busquen asil, migrants i persones refugiades és fonamental per a les institucions de fronteres<sup>72</sup>. Per a això, és necessari adequar els procediments per a reduir el control i domini que els homes, membres de les Forces de Seguretat de l'Estat, funcionaris i intermediaris diversos posseeixen en la zona de control de fronteres i accés als encreuaments de la frontera. D'aquesta manera, el Conveni d'Istanbul del 2011, signat i ratificat per Espanya, inclou un capítol específic sobre dones refugiades i migrants per a "eliminar els obstacles de gènere" existents en les polítiques d'asil. L'article 46 de l'actual llei d'asil (LO 12/2009) ofereix garanties processals úniques per a persones amb necessitats concretes, com les víctimes de violència física, psicològica, sexual i de tràfic.

Aquestes garanties s'han de vehicular de manera concreta, facilitant que les dones siguin interrogades per dones. És fonamental que les pròpies sol·licitants rebin la informació adequada, en formats diversos i accessibles, en quant a la persecució per motius de gènere. A més, tant als països de trànsit com als de destí i als encreuaments de fronteres es passa per alt la importància de la prestació de serveis de llar d'infants, amb especial rellevància per a les mares solteres migrants.

<sup>72</sup> DCAF, OSCE/ODIHR, ONU Mujeres (2019) "Género y Control de Fronteras", en la Caja de Herramientas de Género y Seguridad, Ginebra: DCAF, OSCE/ODIHR, ONU Mujeres, pág. 18.

En segon lloc, és urgent reforçar els serveis de suport o assistència documental existents en l'Oficina d'Asil i Refugi (OAR) per a actualitzar degudament i reforçar de manera eficaç la recerca sobre els països dels quals prové la gran majoria de persones sol·licitants d'asil que arriben al territori espanyol.

És requisit elemental flexibilitzar la reagrupació familiar, augmentant el nombre de programes de reassentament o reubicació i la possibilitat de demanar asil en ambaixades o consolats, ja sigui accelerant la tramitació dels visats, certificats de naixement i visats humanitaris, o bé facilitant l'adquisició d'un habitatge. A més, l'existència de mitjans econòmics suficients per a atendre les necessitats familiars resulta imprescindible.

Finalment, un dels majors obstacles localitzats és la celeritat i ineficàcia o precipitació de l'actuació a l'hora d'atorgar o denegar la protecció internacional. El temps és clau a l'hora d'examinar les experiències i episodis de vulneració de drets de subjectes molt vulnerables com en el cas de les dones en moviment, que veuen com les seves sol·licituds són rebutjades per falta de proves. Sovint, la falta de consciència i sensibilització per part de les diferents autoritats sobre el fet que la persecució i violència relacionades amb el gènere són una raó vàlida per a sol·licitar protecció internacional, perjudica greument la identificació per part dels estats membres dels grups més vulnerables<sup>73</sup>. Aquelles dones i persones LGTBI+ que sol·liciten asil per la seva condició de gènere, identitat de gènere o orientació sexual, sovint es veuen immerses en un context de violència institucional que no reconeix les vulnerabilitats específiques del grup social al qual pertanyen, ni els biaixos androcèntrics i heteronormatius que imperen a l'interior del sistema d'asil<sup>74</sup>.

El reconeixement de les víctimes de tràfic com a mereixedores de protecció internacional és una de les principals recomanacions, a causa del gruix de la qüestió. Les tècniques d'interrogatori han de reconèixer a les presumptes víctimes de tràfic com a víctimes, sense cap mena de criminalització. Així mateix, han de crear-se procediments específics d'identificació i derivació de les víctimes que sol·licitin asil, que siguin incloses en el Protocol Marc de Protecció de les Víctimes de Tràfic d'Éssers Humans. S'exigeix al seu torn que les seves sol·licituds siguin tractades de diferent manera, en contra de les polítiques de tancament de fronteres impulsades des de la Unió Europea.

En aquest sentit, les VLiS s'erigeixen com l'alternativa més humanitària enfront d'una realitat de fronteres en la qual predominen els obstacles que afecten, especialment, a les persones que parteixen de pitjors situacions, com és el cas de les dones en moviment.

<sup>73</sup> Ibidem.

<sup>74</sup> GÜELL, B. (2022). «Refugiados LGTBI: experiencias y procesos de integración desde una perspectiva interseccional y multidimensional», en Pasetti, Francesco; Jiménez-García, Juan Ramón y Güell, Berta. *Informe nacional para España NIEM 2022 Sobre el sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional*. Barcelona: CIDOB, , p. 44-58 (en línia) [https://www.cidob.org/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/project\\_papers/niem/informe\\_nacional\\_para\\_espana\\_niem\\_2022\\_sobre\\_el\\_sistema\\_de\\_acogida\\_e\\_integracion\\_para\\_solicitantes\\_y\\_beneficiarios\\_de\\_proteccion\\_internacional](https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/project_papers/niem/informe_nacional_para_espana_niem_2022_sobre_el_sistema_de_acogida_e_integracion_para_solicitantes_y_beneficiarios_de_proteccion_internacional)

PEÑA, F. «Credibilidad de los solicitantes de asilo y estereotipos heterosexistas: en busca del refugiado LGTBI por antonomasia'». *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, n.º 39, (2019), p. 271-291.



## 6.3 EL SISTEMA DE CONTROL D'ENTRADA I ACCÉS AL TERRITORI ESPANYOL: ALGUNES IMPRESSIONS A PARTIR DE LES DADES

En l'àmbit espanyol, les xifres assenyalen la falta de voluntat política per a posar en marxa aquestes VLiS per a la mobilitat humana, tant per a la que s'enquadraria dins de la migració econòmica com per a la relativa a la protecció internacional.

Si prenem com a referència l'any 2022, podem comprovar que Espanya va expedir un total de 188.166 visats de llarga durada, dels quals únicament 37.826, una cinquena part, van ser de residència i treball. La majoria dels visats de llarga durada expedits van ser per estudis (un 40%) i el 24,4% per motius familiars.

### Total de visats de llarga durada expedits en 2022

FONT: OBSERVATORI PERMANENT DE LA IMMIGRACIÓ



Desagregant per nacionalitats, el país al qual més visats se li van expedir va ser al Marroc, però el segon va resultar ser els Estats Units, amb un total de 25.095 visats l'any 2022.

### Visats de llarga durada expedits en 2022, tres primeres nacionalitats

FONT: OBSERVATORI PERMANENT DE LA IMMIGRACIÓ

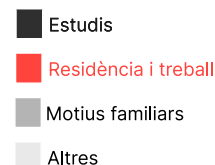
#### 1 Marroc > 39.037 visats



#### 2 Estats Units > 25.095 visats



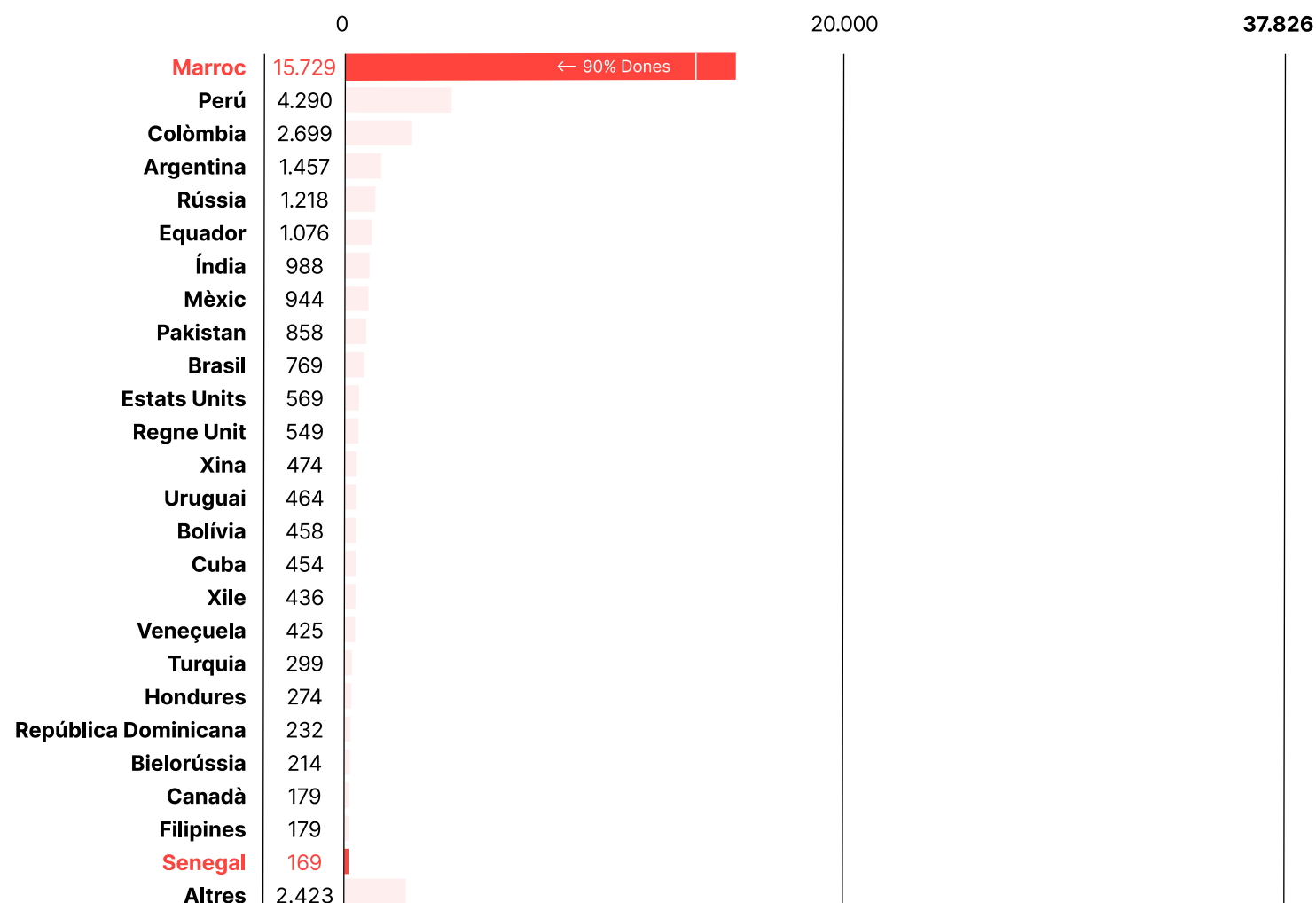
#### 3 Colòmbia > 11.213 visats



En relació amb els visats de residència i treball a persones d'origen marroquí es van concedir un total de 15.729 (el 41% del total). Per a trobar el següent país africà cal descendir fins al vint-i-cinquè lloc, ja que per al Senegal es van concedir 169 visats de residència i treball l'any 2022. A més, en el cas marroquí pot comprovar-se que la gran majoria (el 90%) d'aquests visats són per a dones. Aquesta dada sembla advertir que gran part dels visats expedits al Marroc ho són per a les denominades temporeres. Així s'acredita també el fet que la meitat de les autoritzacions de residència i treball expedides a marroquins durant l'any 2021 ho fossin per residència de durada determinada. De la mateixa manera, les províncies amb major nombre d'autoritzacions de residència de marroquines són, a més de Barcelona i Madrid, províncies amb un fort component de l'economia agrícola, com Almeria (15,4%), Huelva (6,9%) i Múrcia (6,2%).

## Visats de residència i treball concedits en 2022 per nacionalitat. Total: 37.826.

FONT: OBSERVATORI PERMANENT DE LA IMMIGRACIÓ



Per tant, el mecanisme d'entrada laboral sembla que únicament funciona per a les temporeres marroquines, és a dir, en el sector agrícola per a residència de durada determinada (ara anomenada migració circular després de la reforma del Reial decret 629/2022).

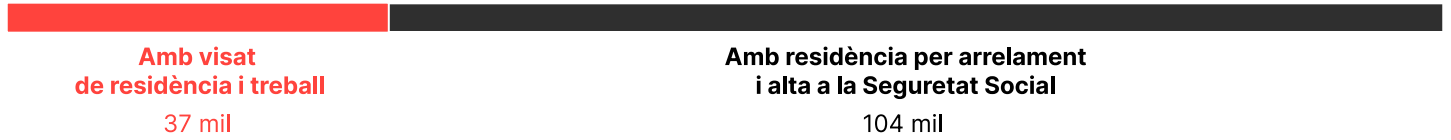
Enfront d'aquesta realitat, les dades de l'arrelament ens mostren que el mercat de treball espanyol sí que té la capacitat (i la necessitat) d'assumir mà d'obra estrangera. Seguint amb les dades publicades per l'Observatori Permanent de la Immigració, el 31 de desembre de 2022, 137.853 persones tenien arrelament

a Espanya. Per la regulació actual de l'arrelament, la durada màxima general del qual (excepte els arrelaments familiars) és d'un any, pot considerar-se que són els arrelaments concedits durant 2022. En aquest sentit, la seva incorporació al mercat laboral és evident perquè en aquesta mateixa data (31/12/2022) 104.383 persones amb autorització d'arrelament es trobaven afiliades a la Seguretat Social.

## Persones no comunitàries que es van incorporar al mercat laboral espanyol l'any 2022\*

FONT: OBSERVATORI PERMANENT DE LA IMMIGRACIÓ

\* SENSE INCLoure PERSONES QUE HAN ENTRAT AMB VISAT D'ESTUDIS NI TREBALLADORS SENSE PERMÍS DE TREBALL.

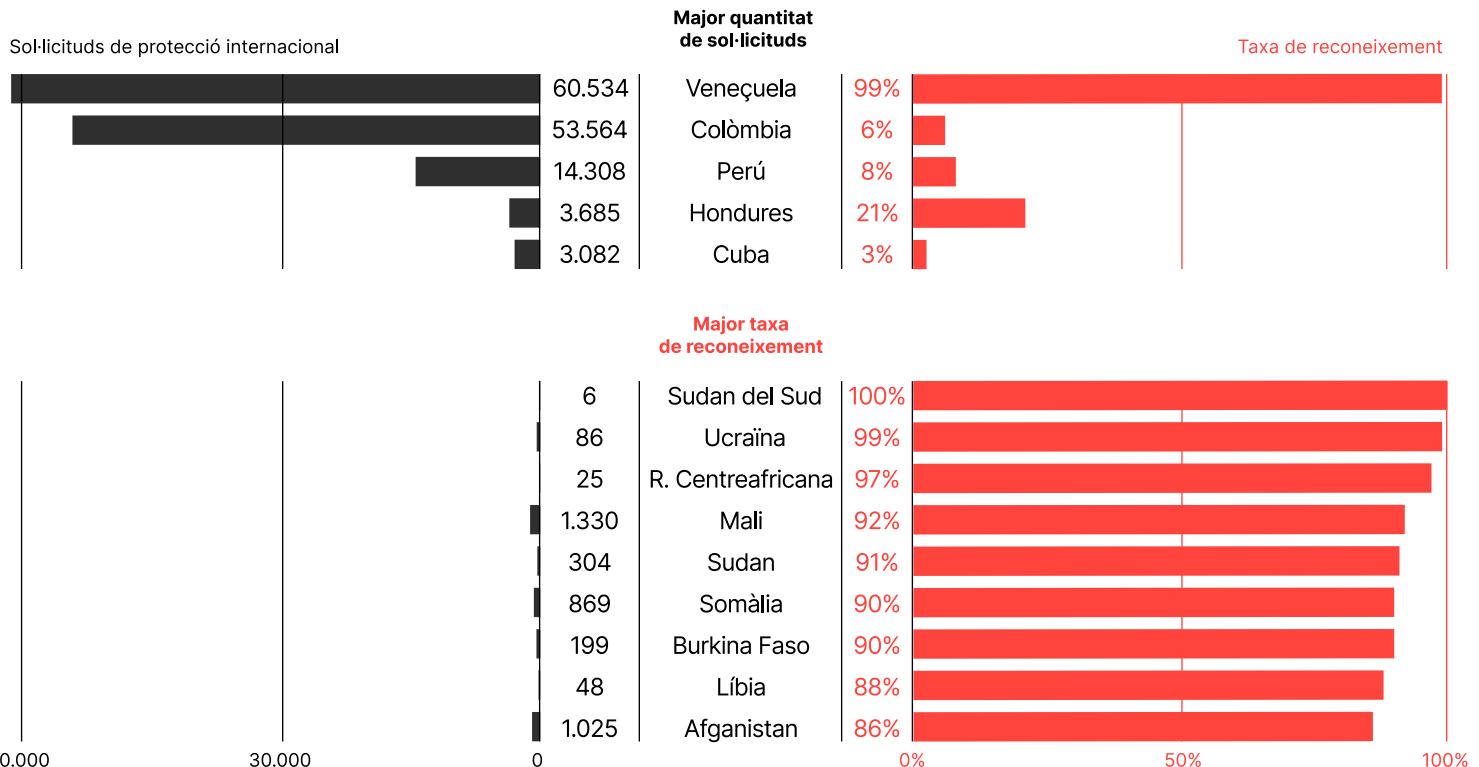


És a dir, en el mateix període en el qual Espanya va expedir únicament 37.826 visats de treball, el seu mercat laboral va poder assumir més de cent mil persones treballadores estrangeres més amb residència per arrelament. A més, en aquesta incorporació, hi ha una major presència de persones d'origen africà perquè el Senegal es posiciona en desè lloc amb 4.121 arrelaments i Mali en vintè amb 1.312, multiplicant per 24 el nombre de visats de residència i treball concedits en aquest període.

La situació en relació amb la protecció internacional també crida l'atenció. En el 2023 es van presentar 163.220 sol·licituds de protecció internacional. No obstant això, malgrat la ubicació geogràfica d'Espanya, els tres estats amb major nombre de sol·licituds presentades van ser els nacionals de Veneçuela, Colòmbia i el Perú. En concret, entre veneçolans i colombians sumen, aproximadament, el 70% de les sol·licituds de protecció internacional presentades a Espanya durant 2023.

## Major quantitat de sol·licituds i major taxa de reconeixement per país d'origen

FONT: MINISTERI DE L'INTERIOR. DADES 2023



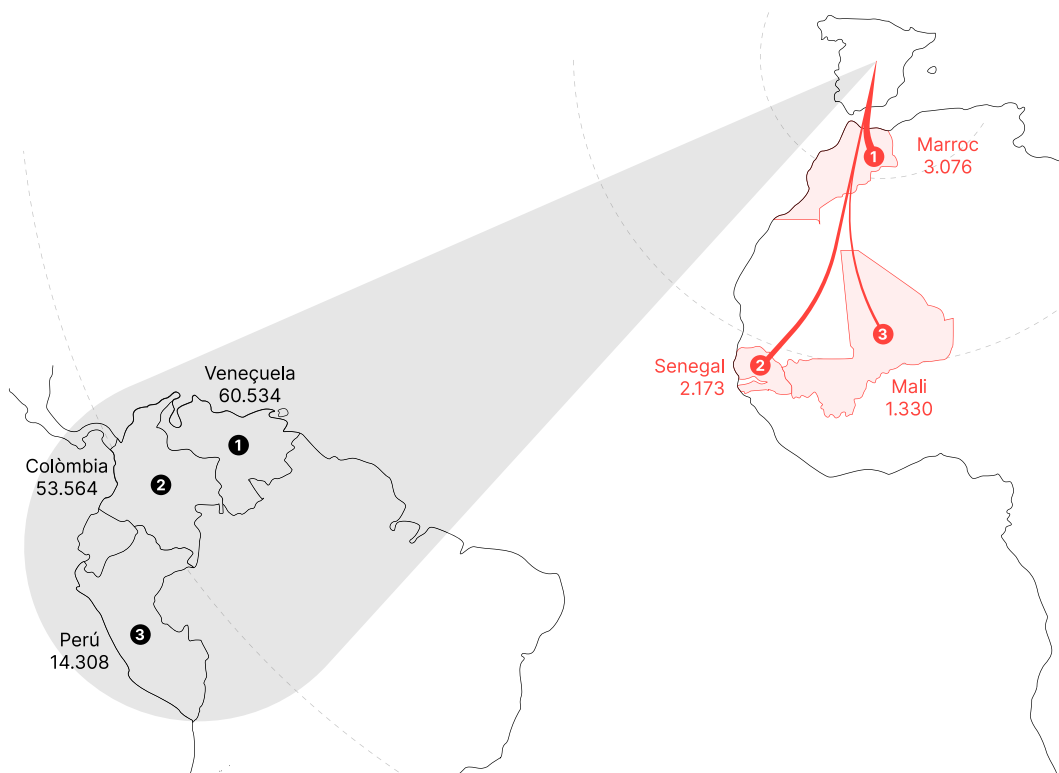
No obstant això, entre les 20 nacionalitats que més sol·licituds van presentar només es troben 4 africanes: el Marroc (sisé lloc, amb el 1,88% de les sol·licituds); Senegal (vuitè lloc, amb el 1,33% de les sol·licituds); Mali (onzè lloc, amb el 0,81% de les sol·licituds); el Senegal (onzè lloc, amb el 1,08% de les sol·licituds); Síria (dotzè lloc, amb el 0,67% de les sol·licituds) i Somalia (dècim lloc, amb el 0,53% de les sol·licituds). Els nacionals cap de la resta d'Estats africans van presentar menys de 500 sol·licituds durant tot l'any 2023.

Per contra, en l'estadística de menor taxa de resolucions desfavorables o d'arxiu els nacionals d'estats africans ocupen els primers llocs. Així, entre les deu nacionalitats que major percentatge de reconeixement de protecció internacional tenen (excloent aquelles el nombre de sol·licituds de les quals és inferior a 5), es troben sis africanes. Així estan Sudan del Sur, que ocupa el primer lloc, República Centrafricana, Mali, Sudan, Somàlia, Burkina Faso i Libia.

Dit d'una altra manera: el volum de sol·licituds de protecció internacional que Espanya rep no està vinculat a la situació que es viu en els estats d'origen, ni tan sols es tracta d'una qüestió de proximitat geogràfica. El motiu es vincula a les possibilitats d'accés a territori espanyol per a poder presentar la sol·licitud. És per això que les principals nacionalitats són estats les persones nacionals dels quals poden entrar a Espanya sense necessitat de visat.

## Major quantitat de sol·licituds per país d'origen d'Amèrica Llatina i Àfrica

FONT: MINISTERI DE L'INTERIOR. DADES 2023



Així, únicament 199 persones nacionals de Burkina Faso van poder presentar sol·licitud de protecció internacional a Espanya durant 2023, i d'aquestes només se'n van denegar 5. És a dir, tot i que Espanya reconeix en les seves resolucions de protecció internacional l'existència de greus riscos en aquest país, no hi ha cap mena de mecanisme que afavoreixi a les seves persones nacionals acollir-se a aquesta protecció a Espanya. Per contra, han d'arriscar la seva vida per vies irregulars i una vegada arribades a territori, demostrar que compleixen amb els requisits.

És evident, per tant, que el desplegament i correcte funcionament de mecanismes d'entrada regulars al territori espanyol i dels altres Estats membres de la UE depenen de decisions polítiques que, de vegades, es prenen a nivell UE, com ha succeït en el cas de la protecció temporal amb Ucraïna.



necessaris per a admetre sol·licituds individuals. Finalment, un sistema de distribució interna entre països com el de reubicació permetria enviar a l'estranger al país més apropiat.

## **B. CREACIÓ DE PROGRAMES PILOT NACIONALS DE REASSENTAMENT AMB SOL·LICITUDS DES DE L'EXTERIOR**

Disseny de programes pilot o obertura dels programes de reasentament existents a una quota (principi d'addicionalitat) que permeti sol·licituds individuals des d'ambaixades o consolats.

## **C. POSTULACIÓ INDIVIDUAL A REASSENTAMENT**

Una variant de l'anterior, però en la qual la postulació és individual en qualsevol ambaixada o consolat i es realitza per instància de la persona interessada. Podria forçar-se amb el marc legal actual mitjançant litigis estratègics.

Però no només les VLiS relacionades amb la protecció internacional han de ser modificades. També cal introduir mecanismes que facilitin l'entrada d'aquelles persones que amb la categorització actualment vigent quedarien fora d'aquest marc de protecció internacional, però que en aquest treball s'han identificat com a migrants per necessitat. Aquesta necessitat ha de ser presa en consideració en la configuració de les diferents VLiS, amb especial referència a les qüestions vinculades amb el gènere.

En tot cas, és necessari ampliar l'àmbit subjectiu de l'extensió familiar i de la reagrupació familiar, facilitar la contractació en origen o la concessió de visats de cerca d'ocupació.

La finalitat d'aquest estudi no és la d'oferir alternatives o noves VLiS, sinó determinar els obstacles de les existents, en tot cas, s'apunten les anteriors únicament com un esbós de les possibilitats que s'haurien d'obrir en el marc actual encara que, com s'indicava anteriorment, la situació sembla requerir una revisió més profunda.

## **7.2 UNA NOVA VISIÓ PER A GARANTIR UN RESPECTE ADEQUAT DELS DRETS DE LES PERSONES EN PROCESSOS DE MOBILITAT TRANSFRONTERERA**

Com s'ha indicat anteriorment, la tendència dels estats és a dicotomitjar entre protecció internacional i migracions econòmiques, obviant que existeix migració familiar, d'estudis, de formació, etc. amb les quals trencar aquesta mirada polaritzadora. Crear una nova noció resulta de major interès perquè permet introduir una categoria intermèdia que si es vincula a la noció de vulnerabilitat permet reavaluar en cada estadi del procés migratori les circumstàncies de cada persona.

Malgrat les zones grises que admeten els conceptes de refugi i de migració econòmica, o si es vol entre les persones estrangeres potencialment reconegudes com a refugiades i aquelles que no es qualifiquen per a aquesta protecció, la veritat és que existeix un conjunt de situacions molt diverses de mobilitat humana que no són exactament mereixedores de protecció internacional però que tampoc poden considerar-se migracions purament laborals o econòmiques, és a dir, motivades per un lliure afany de millorar les condicions de vida i en les quals existeixen factors de sortida (*push factors*) que tenen a veure amb el patiment d'algun grau de coacció, vulnerabilitat o de restriccions sobre les seves llibertats o el desenvolupament de la seva autonomia personal.

Per això, es planteja la utilitat de configurar una categorització entre mobilitat (migració) per risc greu, mobilitat (migració) per necessitat i mobilitat (migració) voluntària.

Les categories de migració per risc greu i migració per necessitat es basen en l'existència de vulneracions de drets de les persones que exerceixen la seva mobilitat, encara que aquestes vulneracions de drets tinguin una consideració diferent. Així, en el cas de la migració per risc greu s'assenyalen les situacions d'afectació efectiva o potencial a drets bàsics de primera generació. Es tractaria de contextos de guerra i altres tipus de conflictes armats o per persones que pateixen (o poden patir) persecucions o greus violacions dels seus drets humans.

D'altra banda, en el cas de les migracions per necessitat es tracta de garantir el respecte dels drets fonamentals establerts en, entre altres, la Declaració Universal de Drets Humans, el Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics, i el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals.

Per últim, en l'àmbit de la migració voluntària se situarien aquelles situacions en les quals la mobilitat transnacional es desenvolupa sense estar basada en condicions de vulneració de drets fonamentals.

Cal assenyalar que aquesta proposta parteix de no considerar les categories descrites com a categories aïllades sinó com a diferents estadis d'un continu que venen determinats per una sèrie d'elements. En aquest sentit, com s'ha indicat, el primer element per a determinar aquesta posició dins de les categories indicades és la tipologia, la gravetat i la rellevància dels drets fonamentals afectats. Però això cal introduir en l'equació de la valoració altres factors. El primer d'aquests factors addicionals a tenir en compte es basa en la consideració de la pròpia persona i en les seves condicions de vulnerabilitat. L'existència de condicions de vulnerabilitat greus o amb una major intensitat generen necessitats més grans de protecció que es complementen al nivell de vulneració de drets que pugui patir<sup>75</sup>.

<sup>75</sup> Pensi's, per exemple, en el col·lectiu LGTBIQ+. Una persona que pertany a aquest col·lectiu, en determinats països es troba en risc extrem, però en uns altres no existeix tal risc sobre la seva vida o integritat física, però sí que pot trobar problemes per a l'accés al treball, a l'habitatge, ... En tots dos casos, el nivell de projecció pública de la seva orientació sexual determinarà una major intensitat en les vulneracions que sofreixi. Per això, el seu risc o la seva necessitat seran diferents. És possible, fins i tot, que en determinats casos de gran projecció pública en països amb persecució no política però sí rebuig social cap a aquest col·lectiu, la situació que se li generi s'aproximi al risc greu.



En segon lloc, un altre dels elements a tenir en compte en aquesta categorització casuística de forma transversal és la perspectiva de gènere, la qual cosa suposa considerar l'impacte dels rols de gènere, estereotips de gènere i estructures de poder basades en les relacions de gènere (incloent l'orientació sexual, la identitat de gènere i l'expressió de gènere), en totes les etapes del cicle migratori. És evident que aquests impactes, sense que en si mateixos determinin de manera automàtica l'existència d'una situació de vulnerabilitat, sí que poden resultar generadors de vulnerabilitats específiques, així com intensificar altres vulnerabilitats que puguin existir i que, des d'un enfocament interseccional, interrelacionen amb altres factors com la situació familiar, la classe social o la discriminació ètnico-racial o religiosa.

En tercer lloc, també cal tenir en compte en aquesta determinació el concepte de territorialitat. La persona que pateix una situació de risc greu en un estat pot traslladar-se a un altre estat en el qual aquest risc no existeixi, però això no determina que concloguin les seves necessitats de protecció. De fet, poden reconfigurar-se degut a la nova realitat de l'estat en el qual la persona es troba

Per últim, el quart element que cal observar a l'hora de valorar la categorització és el relatiu a les condicions fàctiques. Així, poden donar-se situacions d'emergència que requereixen actuacions urgents però que no comportin, necessàriament, una vocació de permanència, situacions de persecució de diferents tipus que també requereixen una actuació ràpida per a evitar o pal·liar l'efectiva vulneració dels drets o situacions de vulnerabilitat constant que, encara que no semblin requerir urgència, determinen la intensificació de la vulnerabilitat per la seva cronificació i, fins i tot, per generar vulnerabilitats interseccionals. Així mateix, es poden distingir supòsits de vulnerabilitats que s'incrementen amb el temps i per als quals una actuació primerenca permetrà evitar que es transformin en situacions de major gravetat, amb l'exemple paradigmàtic, en aquest cas, de les persones desplaçades per motius mediambientals.

La utilitat del sistema que es planteja es troba, en primer lloc, en la possibilitat de revisar les condicions de la persona i la seva ubicació dins de l'escala proposada depenent de les circumstàncies que es puguin donar en un moment concret, tenint en compte la transversalitat dels elements necessaris (drets afectats, condicions de vulnerabilitat, gènere i territori).

A més, aquest sistema pot determinar un nivell d'exigència de les VLiS per als estats en els quals es planteja. Així, en els casos de migracions per risc greu els estats han de generar mecanismes, vies legals i segures, que possibilitin la sortida ràpida de la persona del territori en el qual es troba per a aconseguir el nivell de protecció relatiu a la seva dignitat humana. Es tracta de la necessitat de crear mecanismes, genèrics o específics, que afrontin aquestes realitats.

Conforme es descendeix en l'escala i s'afronten situacions de necessitat, l'obligació de l'estat ha de centrar-se en l'existència de vies genèriques i la seva no obstaculització, incorporant eines que permetin valorar aquestes condicions de necessitat perquè es permeti a les persones l'accés al territori de forma legal.



## REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

ALPES, M. J., & SPIRE, A. (2014). *Dealing with Law in Migration Control: The Powers of Street-level Bureaucrats at French Consulates*. *Social & Legal Studies*, 23(2).

ARCOS RAMÍREZ, F. (2021), Vulnerabilidad frente a la dominación en las restricciones a la inmigración. En *Migraciones y vulnerabilidad. Alcance y protección*, Encarnación La Spina (coord<sup>a</sup>). Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, n<sup>o</sup> 97.

BETTS, A. (2012). *Survival Migration. Failed Governance and the Crisis of Displacement*. Cornell University Press.

CAICEDO CAMACHO, N. (2021) “El alcance de la vulnerabilidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: apertura de nuevas líneas de interpretación.” En Encarnación La Spina (coord<sup>a</sup>), *Migraciones y vulnerabilidad. Alcance y protección*. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, n<sup>o</sup> 97.

CARCEDO, A. (Coord.). (2010). *No olvidamos, ni aceptamos: feminicidio en Centroamérica 2000-2006*. San José (México): Asociación Centro Feminista de Información y Acción.

CASTLES, S. (2003). *Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation*. *Sociology*, Vol. 37(1), 13–34.

CEAR (2022). *Informe anual: las personas refugiadas en España y Europa*.

CRENSHAW, K. (1989). «Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics». *University of Chicago Legal Forum*, 140.

DCAF, OSCE/ODIHR, ONU Mujeres (2019) *Género y Control de Fronteras*, en la Caja de Herramientas de Género y Seguridad, Ginebra: DCAF, OSCE/ODIHR, ONU Mujeres.

DEN HEIJER, M. (2021). Article 18, en S. PEERS, *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. Oxford University Press.

ECRE (2017). *Protection in Europe: Safe and Legal Access Channels*. ECRE’s vision of Europe’s Role in the Global Refugee Protection Regime: Policy Paper 1.

ENGSTRÖM, V.; HEIKKILÄ, M.; MUSTANIEMI-LAAKSO, M. (2022). “Vulnerabilisation: Between mainstreaming and human rights overreach”. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 40, n° 2.

FINEMAN, M. A. (2008). “The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition” *Yale Journal of Law and Feminism*, vol. 20, n° 1.

GANDARIAS, I. y CARRANZA, C. (2018) *Fronteras, violencias y cuerpos de mujeres en resistencia*. VientoSur, 161.

GIL BAZO, M. T., “The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the right to be granted asylum in the Union’s law”, *Refugee Survey Quarterly*, 27 (3).

GOODWIN-GILL, G.S. (1986). *Non-Refoulement and the New Asylum Seekers*”, *VJIL*, vol. 26, n° 4.

GÜELL, B. (2022). «Refugiados LGTBI: experiencias y procesos de integración desde una perspectiva interseccional y multidimensional», en Pasetti, Francesco; Jiménez-García, Juan Ramón y Güell, Berta. *Informe nacional para España NIEM 2022 Sobre el sistema de acogida e integración para solicitantes y beneficiarios de protección internacional*. Barcelona: CIDOB.

GÜELL, B. y PARELLA, S. (2023). «Introducción: migraciones y violencias desde una perspectiva de género». *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n.º 133, DOI:doi.org/10.24241/rcai.2023.133.1.7

GUZMÁN, R. y JIMÉNEZ, M. (2015) «La Interseccionalidad como Instrumento Analítico de Interpelación en la Violencia de Género». *Oñati Socio-legal Series*, vol. 5, n.º 2.

HERI, C. (2021), *Responsive Human Rights. Vulnerability, Ill-Treatment and the ECHR*, Hart Publishing, Oxford.

HILL COLLINS, P. (1991). *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment*. Londres: Routledge.

LESTER, E. (2010). ‘Socio-economic rights, human security and survival migrants: Whose rights? Whose security?’. En: A. Edwards y C. Ferstman (Eds.), *Human Security and Non-Citizens: Law, Policy and International Affairs* (pp. 314–356) Cambridge: Cambridge University Press.

JULIEN-LAFERRIÈRE, F.,(1990). *Le traitement des réfugiés et des demandeurs d’asile au point d’entrée*”, RUDH.

MBEMBE, A. (2019). *Necropolitics*, Duke University Press.

NOLL, G., FAGERLUND, J., LIEBAUT, F. (2002): *Study of the Feasibility of Processing Asylum Claims Outside the EU against the Background of the Common European Asylum System and the Goal of a Common Asylum Procedure*, Final Report, Danish Centre for Human Rights.

PARELLA, S. (2022). “Migración forzada y necropolítica desde una perspectiva de género”. *Revista DIECISIETE*. N° 6. DOI: 10.36852/2695-4427\_2022\_06.03

PARELLA, S., PIQUERAS, C., & SPERONI, T. (2023). ¿Revirtiendo la violencia institucional de las mujeres migrantes en el servicio doméstico? El caso de la subvención para la creación de nueva ocupación en el ámbito del trabajo domiciliario de cuidados en Cataluña. *Migraciones. Publicación Del Instituto Universitario De Estudios Sobre Migraciones*, (59), 1–21.

PEÑA, F. (2019): Credibilidad de los solicitantes de asilo y estereotipos heterosexistas: en busca del ‘refugiado LGTBI por antonomasia’». *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, n.º 39.

PHILLIPS, S. (2023) Enhanced Vulnerability of Asylum Seekers in Times of Crisis. *Human Rights Review*, 24.

PLENDER, R. (1989). *The Present State of Research Carried Out by the English-speaking Section of the Centre for Studies and Research, Centre d’Étude et de Recherche de Droit international et de Relations internationales, Le droit d’asile*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

SASSEN, S. (2016). “A Massive Loss of Habitat.” *Sociology of Development*, 2 (2), 204-233.

SOHN, L. B., BUERGENTHAL, T. (1992). *The Movement of Persons Across Borders, Studies in Transnational Legal Policy*, n° 23, Washington, D.C.: The American Society of International Law.

THYM, D. (2016) Legal Framework for EU Asylum Policy. En Hailbronner/Thym, *EU Immigration and Asylum Law Commentary*, Nomos.

TIMMER, A.; BAUMGÄRTEL, M.; KOTZÉ, L.; SLINGENBER, L. (2021) “The potential and pitfalls of the vulnerability concept for human rights” *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 39, n° 3.

ZEDEKIA, S. (2017). “Street Level Bureaucrats as the Ultimate Policy Makers”. *J Pol Sci Pub Aff* 5: 306.

WAKISAKA, D. (2022) “Beyond street-level bureaucracy: the organisational culture of migration policy-making and administrative elites.” *International Migration*, 60, 150–163.

## ANNEX I

## ANNEX ESTADÍSTIC

## VISATS DE LLARGA DURADA

**Visats de llarga durada concedits per Espanya l'any 2022  
per nacionalitat (20 nacionalitats principals).**

FONT: OBSERVATORI PERMANENT DE LA IMMIGRACIÓ

<b>Totes les nacionalitats</b>	<b>188.166</b>
Marroc	39.037
Estats Units	25.095
Colòmbia	11.213
Perú	9.332
Mèxic	8.247
Xina	7.040
Regne Unit	6.848
Equador	6.333
Pakistan	5.933
Rússia	5.683
Argentina	4.500
Xile	4.198
Índia	3.959
Algèria	3.440
Cuba	3.340
Brasil	3.135
República Dominicana	2.151
Senegal	2.052
Iraq	1.963
Canadà	1.830

**Visats de residència i treball concedits per Espanya l'any 2022  
per nacionalitat (25 nacionalitats principals).**

FONT: OBSERVATORI PERMANENT DE LA IMMIGRACIÓ

<b>Totes les nacionalitats</b>	<b>37.826</b>
Marroc	15.729
Perú	4.290
Colòmbia	2.699
Argentina	1.457
Rússia	1.218
Equador	1.076
Índia	988
Mèxic	944
Pakistan	858
Brasil	769
Estats Units	569
Regne Unit	549
Xina	474
Uruguai	464
Bolívia	458
Cuba	454
Xile	436
Veneçuela	425
Turquia	299
Hondures	274
República Dominicana	232
Bielorússia	214
Canadà	179
Filipines	179
Senegal	169

**Visats de residència i treball concedits a marroquins durant l'any 2022 per sexe.**

FONT: OBSERVATORI PERMANENT DE LA IMMIGRACIÓ

Homes	Dones
1.641	14.088

**ARRELAMENT****Persones amb autorització d'arrelament (de qualsevol tipus) a Espanya per nacionalitat a 31 de desembre de 2022.**

FONT: OBSERVATORI PERMANENT DE LA IMMIGRACIÓ

Totes les nacionalitats	137.853
Colòmbia	28.402
Marroc	22.130
Hondures	13.850
Perú	7.973
Nicaragua	6.606
Paraguai	5.654
Veneçuela	4.972
Cuba	4.608
Brasil	4.451
Senegal	4.121
Pakistan	3.694
Argentina	3.288
El Salvador	2.636
Índia	2.040
Bolívia	1.876
Ucraïna	1.790
República Dominicana	1.522
Equador	1.482
Xina	1.322

**Persones amb autorització d'arrelament afiliades a la Seguretat Social  
a 31 de desembre de 2022 per tipus d'arrelament.**

FONT: OBSERVATORI PERMANENT DE LA IMMIGRACIÓ

Arrelament social	Arrelament familiar	Arrelament laboral	Arrelament formació
78.837	34.089	22.475	2.452

**Persones amb autorització d'arrelament afiliades a la Seguretat Social  
a 31 de desembre de 2022 per règim d'afiliació.**

FONT: OBSERVATORI PERMANENT DE LA IMMIGRACIÓ

Règim general	61.708
R.G. Sistema especial de treballadores de la llar	25.233
R.G. Sistema especial treballadors/es agraris	13.799
Règim especial treballadors/es per compte propi o autònoms	3.519
Règim especial treballadors/es de la mar per compte propi	0
Règim especial treballadors/es de la mar per compte aliè	124



## RESIDÈNCIA

### Estrangers amb autorització de residència temporal i treball per compte aliè per nacionalitat a 31 de desembre de 2022 (20 nacionalitats principals).

FONT: OBSERVATORI PERMANENT DE LA IMMIGRACIÓ

<b>Totes les nacionalitats</b>	<b>155.836</b>
Marroc	33.119
Hondures	15.222
Colòmbia	13.092
Perú	7.249
Veneçuela	7.054
Nicaragua	6.297
Pakistan	6.214
Paraguai	5.926
Ucraïna	5.532
Senegal	5.441
Cuba	4.289
Bolívia	3.579
Xina	3.328
Brasil	3.234
Índia	3.132
Equador	2.716
Argentina	2.625
Mali	2.527
Filipines	2.435
República Dominicana	2.114

**Estrangers amb autorització de residència de durada determinada i treball per compte aliè per nacionalitat a 31 de desembre de 2022 (10 nacionalitats principals).**

FONT: OBSERVATORI PERMANENT DE LA IMMIGRACIÓ

<b>Totes les nacionalitats</b>	<b>5.539</b>
Marroc	4.679
Filipines	116
Hondures	110
Perú	101
Colòmbia	67
Estats Units d'Amèrica	59
El Salvador	50
Argentina	47
Sud-àfrica	44
Brasil	29

**Nacionals del Marroc amb autorització de residència temporal de treball per compte aliè per províncies a 31 de desembre de 2022. Províncies amb més de 1000 autoritzacions.**

FONT: OBSERVATORI PERMANENT DE LA IMMIGRACIÓ

<b>Total nacional</b>	<b>33.119</b>
Almeria	5.102
Barcelona	3.846
Madrid	2.464
Huelva	2.285
Múrcia	2.043
Tarragona	1.507
Granada	1.327
Balears, Illes	1.150
Girona	1.110
Alacant	1.058

# PROTECCIÓ INTERNACIONAL

## Sol·licituds de protecció internacional presentades a Espanya durant l'any 2023 per nacionalitat (20 nacionalitats principals) i percentatge que suposen respecte al total de sol·licituds presentades.

FONT: AVANCE TRIMESTRAL DE DATOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL A 31 DE DICIEMBRE DE 2023,  
MINISTERI DE L'INTERIOR. CONSULTAT EL 19/04/2023

<b>Total</b>	<b>163.220</b>	<b>% sobre el total</b>
Veneçuela	60.534	37,09 %
Colòmbia	53.564	32,82 %
Perú	14.308	8,77 %
Hondures	3.685	2,26 %
Cuba	3.082	1,89 %
Marroc	3.076	1,88 %
Nicaragua	2.759	1,69 %
Senegal	2.173	1,33 %
Rússia	1.694	1,04 %
El Salvador	1.377	0,84 %
Mali	1.330	0,81 %
Síria	1.315	0,81 %
Argentina	1.254	0,77 %
Equador	1.110	0,68 %
Afganistan	1.025	0,63 %
Paraguai	1.005	0,62 %
Pakistan	956	0,59 %
Somàlia	869	0,53 %
Geòrgia	742	0,45 %
Brasil	724	0,44 %

**Taxa de reconeixement de la protecció internacional\* a Espanya  
durant 2023 per nacionalitat (15 nacionalitats principals amb més de 5  
sol·licituds presentades).**FONT: AVANCE TRIMESTRAL DE DATOS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL A 31 DE DICIEMBRE DE 2023,  
MINISTERI DE L'INTERIOR. CONSULTAT EL 19/04/2023

Sudan Del Sud	100%
Veneçuela	99 %
Ucraïna	99 %
República Centreafricana	97 %
Mali	92 %
Sudan	91 %
Somàlia	90 %
Burkina Faso	90 %
Líbia	88 %
Afganistan	86 %
Trinitat i Tobago	83 %
Síria	77 %
Panamà	76 %
Palestina	75 %
Etiòpia	70 %

\* Resolucions favorables de reconeixement d'alguns dels estatuts previstos (estatut de refugiat, protecció subsidiària o raons humanitàries) respecte al total de les resolucions dictades durant 2023 (inclouen les desfavorables i les arxivades).

## ANNEX II

## GLOSSARI DE TERMES

**PREMISSA**

Un dels objectius principals d'aquest estudi és la superació de les categories conceptuals i jurídiques emprades en el disseny i posada en marxa de les denominades Vies Legals i Segures de migració. Tot i que la majoria d'elles estan dissenyades per al tipus de mobilitat que respon a necessitats de protecció internacional, se sosté que caldria implementar-ne unes altres més enllà de la dicotomia entre refugi i migració voluntària, com per exemple vies laborals i d'estudi, entre d'altres. L'informe pretén difuminar les categories conceptuals existents ja que, en relació als obstacles a les vies legals i segures, les categories clàssiques demostren ser insuficients. Es considera imperatiu percebre les categories en estat de transició per a tractar d'identificar denominacions i categoritzacions més efectives.

**Vies Legals i Segures (VLIS)**

Es defineixen com a Vies Legals i Segures aquells canals d'ingrés "habilitats" en el territori d'un estat per part de persones estrangeres que posseeixen títols habilitants (visats) per a l'entrada, l'estada i/o la residència. En aquest informe no només es fa referència als canals d'ingrés relacionats amb necessitats de protecció internacional, sinó a tots aquells canals, ja siguin ordinaris o excepcionals, que siguin segurs i estiguin regulats, a través dels quals les persones poden exercir la seva mobilitat. En el context d'aquest informe, l'expressió es refereix a canals la destinació dels quals són els estats membres de la Unió Europea. En el treball de recerca s'analitzen diverses tipologies de VLIS utilitzades i desplegades o desplegable per part de l'Estat Espanyol, dirigides tant a persones amb necessitats reconegudes de protecció internacional com a altres col·lectius que no compleixen amb aquests requisits. En general, l'existència d'aquestes vies es vincula i justifica en situacions de vulnerabilitat i/o raons determinades prèviament. En el context del present informe s'utilitza el concepte de Vies Legals i Segures en sentit ampli.

**Mobilitat humana transnacional**

Terme genèric que abasta totes les diferents formes de moviment de persones. S'utilitza aquesta expressió en el text per a evitar la dicotomització entre els termes "migrants" i "refugiades" i per tant entre moviments humans que responen a necessitats de protecció internacional i aquells que estan vinculats a altres raons. Aquesta expressió s'utilitza amb la intenció d'oferir un marge ampli a la concepció de diversos tipus de mobilitats humanes, destacant el seu propòsit de superar les rígides dicotomies actuals.

### **Persona refugiada**

D'acord amb La Convenció de Ginebra de 1951 i el seu Protocol de Nova York de 1967, es defineix com a refugiada aquella persona que té temors fundats de ser perseguida per motius de raça, religió, nacionalitat, pertinença a determinat grup social o opinions polítiques, es troba fora del seu país de nacionalitat i no pot o, a causa d'aquests temors, no vol acollir-se a la protecció de tal país; o que, a falta de nacionalitat i trobant-se, a conseqüència d'aquests esdeveniments, fora del país on tenia la seva residència habitual, no pot o, a causa d'aquests temors, no vol tornar-hi.

### **Migració forçada (o involuntària)**

En el seu Glossari de termes sobre migració, l'OIM defineix la migració forçada com un moviment migratori que, impulsat per diferents factors, involucra l'ús de la força, la compulsió o la coerció. En el mateix text es reconeix que el de migració forçada no és un concepte amb rellevància legal i, per tant, es debat a nivell internacional sobre el seu ús, ja que existeix un reconeixement generalitzat que els agents causants (*push factors*) són molts, continus i de diferent naturalesa. En l'informe es valida la definició proporcionada per l'OIM i es posa l'accent en la necessitat d'estimular la reflexió sobre quin tipus de situacions són causades per violència, ús de la força i coerció, i quan i per què aquestes, malgrat ser mobilitats involuntàries, no encaixen en la definició de refugi.

### **Migració econòmica (o voluntària)**

S'entén per migració econòmica aquella mobilitat interna o internacional impulsada per raons econòmiques, és a dir, per l'afany de millorar la pròpia condició socioeconòmica o la de la pròpia família. En aquest informe s'argumenta que la migració econòmica no ha d'equiparar-se automàticament amb la migració voluntària ja que amb freqüència la motivació generalment reconeguda com a econòmica es fonamenta en diferents vulneracions de drets bàsics. La connotació "econòmica" no pot ser sinònim de "voluntària".

### **Migració de supervivència**

Expressió utilitzada per Alexander Betts en el seu treball "*Survival Migration. Failed Governance and the Crisis of Displacement*". Segons l'autor, la migració de supervivència s'entén tant com una categoria conceptual per a destacar la situació de les persones que fugen de situacions desesperades que estan fora de la interpretació legal dominant de qui és una persona refugiada, com un marc normatiu per a pensar en qui hauria de tenir dret a l'asil en un món en constant canvi.

### **Zona grisa**

Conjunt de situacions molt diverses de mobilitat humana que no són exactament mereixedores de protecció internacional però que tampoc poden considerar-se migracions purament laborals, econòmiques o voluntàries, és a dir, motivades per un lliure afany de millorar les condicions de vida. Aquestes zones grises es caracteritzen per l'existència de factors de sortida (*push factors*) que tenen a veure amb el patiment d'algun grau de coacció, vulnerabilitat o de restriccions sobre la llibertat de la persona o el desenvolupament de la seva autonomia personal.

**Migració altament qualificada (ús d'alta qualificació)**

Segons la Directiva (UE) 2021/1883, s'entén per migració altament qualificada aquella mobilitat exercida per una persona, nacional d'un tercer país, que “està protegida, en l'estat membre de què es tracti, com a treballadora en virtut del Dret Laboral nacional o d'acord amb els usos nacionals, independentment de la seva relació jurídica, a l'efecte de l'acompliment d'un treball real i efectiu per a una altra persona o sota la direcció d'una altra persona”. En el context d'aquest informe el terme s'utilitza per a identificar una eina que no ha estat reeixida i que no es considera com exemple virtuós.

**(Situació de) Irregularitat**

El terme “irregularitat” s'utilitza en l'informe per a descriure aquelles situacions personals que manquen de reconeixement jurídic per part d'una determinada normativa. S'utilitza en relació amb les paraules “situació” i “entrada” i significa que tant l'ingrés com la permanència d'una persona nacional d'un tercer país en el territori d'un estat membre de la UE no troben encaix jurídic i per tant no estan reglamentades. En el cas d'Espanya, la paraula indica la situació d'aquelles persones que manquen d'un document d'entrada vàlid al territori (visat) o d'un document que justifiqui i reconegui el dret a romandre en el mateix (permís de residència i/o treball, sol·licitud d'asil, etc.). El seu ús només és funcional per a la comparació entre situacions que estan legalment reconegudes i altres que no ho són.

**Dimensió exterior**

S'entén per dimensió exterior de la protecció internacional aquella característica dels procediments d'asil per la qual, generalment, una persona que busca refugi, per a poder sol·licitar la protecció que correspon ha de ser present físicament en el territori del país en el qual vol ser acollida. Representa una gran limitació del dret de les persones a buscar asil.

FINANÇAT PER



Agència Catalana  
de Cooperació  
al Desenvolupament



Generalitat  
de Catalunya