

Universidad CEU Cardenal Herrera
CEINDO – CEU Escuela Internacional de Doctorado
Programa en Derecho y Economía



**La Protección del Asilo a través del Binomio
de Seguridad y Derechos Humanos. Un
análisis Transversal y Multinivel. Desde la
Unión Europea hasta la Ciudad de Valencia**

TESIS DOCTORAL

Presentada por:
D^a. Nuria Hernández García

Dirigida por: D^a. Dra. Ruth Abril Stoffels

VALENCIA, 2021

Esta tesis ha recibido financiación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte a través de la Convocatoria FPU 2016, y del Banco Santander – CEINDO “Ayudas a la Movilidad Internacional”.

[Resolución de 22 de diciembre de 2016, de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, por la que se convocan ayudas para la formación de profesorado universitario, de los subprogramas de Formación y de Movilidad incluidos en el Programa Estatal de Promoción del Talento y su empleabilidad en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013 – 2016].

The protection of asylum examined through the dichotomy of security and human rights. A transverse, multilevel analysis. From the EU to the city of Valencia

A mi familia,
en especial a mis padres,
Nuria y José.

AGRADECIMIENTOS

Estas líneas son las más difíciles de escribir. Significa que se cierra una etapa y comienza otra. Significa que he llegado hasta aquí, que el trabajo está terminado. Hace tres años empecé esta aventura sin saber dónde me iba a llevar. La tarea de investigación, amiga y enemiga, donde te enfrentas contigo misma todos los días. No existen los días de desconectar y descansar mientras dura la tesis. Su recuerdo siempre está en algún lugar de tu cerebro recordándote que deberías estar trabajando: leyendo un último artículo, cambiando lo que hiciste el día anterior, ¿tiene sentido tu planteamiento?, deberías reformular tus hipótesis... ¿seguro que quieres decir eso? Y otras preguntas que te hacen avanzar cada vez que te caes.

Este trabajo no es solo mío. Que yo esté aquí y ahora, dando las gracias, es posible a la paciencia, el apoyo, el cariño, la comprensión, la empatía, y la compañía de muchas personas, que me han ayudado a cumplir esta meta, algunas sin saberlo.

A mi familia. A mis padres. ¿Qué se puede decir de unos padres? Me lo han dado todo. También las conversaciones telefónicas eternas, algunas a miles de kilómetros de distancia, escuchando mis reveses de tesista y mis monólogos sobre uno u otro planteamiento sin saber casi de qué hablaba. Desahogándome. Sin ellos no estaría aquí, ni en ningún otro sitio.

A mis hermanos, Carlos y Laura. Por preguntarme siempre, por apoyarme, por ayudarme. Por venir a verme cuando lo necesitaba y darme uno de los mejores recuerdos de este camino. A mis abuelos, por su suerte, por sus “cuando toca trabajar, trabaja y cuando toca descansar, descansa” y “una cosa detrás de la otra”. A Papu, por vivir conmigo el doctorado en una pandemia, y por darme el último empujón. Por asumir el trabajo de dos cuando sólo vivía para escribir.

A mis amigas. Por no saber nunca qué estaba haciendo exactamente, pero por entender mis “es que estoy con la tesis”. A Carmen y María que cuando sintieron que decaía se subieron a un avión. Como Nacho.

A Oxford. Esta ciudad me ha dado lo más difícil y lo más bonito de este viaje. First, I want to thank to the Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS) at the University of Oxford for taking me in. Special thanks to Dra.

Sarah Spencer, for answering my first email and for agreeing to be my supervisor, a role she fulfilled with care and kindness. I also want to thank, Dr. Michael Keith for showing me the importance of field work; Will, for answering all my questions on methodology and introducing me to salsa-dancing; Jacqui for her interest, help and companionship in Barcelona; Rob for his support, and for always being up for the pubs. Nick and Carlos for counting us in, and showing us around the pathway of academia. Karla and Nathan, for always making things easier for me. Mariña y Esther, por vuestra empatía, apoyo y cafés. A mi familia de Oxford. Estemos donde estemos, siempre seremos. Sergio, Lulu, Sheridan, Ester, Davide, Paul, Arno and ChCh College's friends... A place feels like home, when you find family. I did.

He tenido mucha suerte con las personas que me han acompañado en este camino. También con las instituciones que me permitieron emprenderlo. Al CEU, por abrirme las puertas al mundo académico. A mis antiguas profesoras y ahora compañeras, por apoyarme siempre con una sonrisa, ánimos y hasta un cómic (ese *Manual del Tesista*, que me dejó Katia y que recomiendo a todo el mundo que quiera hacer un doctorado). Quiero agradecer especialmente a Rosa García Bellido su paciencia e incommensurable ayuda con la metodología. También a las ONG que aceptaron participar en mi trabajo de campo: Save the Children, CEAR, ACNUR, SJM, Valencia Acoge, Apip-Acam. Gracias por vuestra generosidad y por vuestra labor atendiendo a las personas más vulnerables, en especial a las personas refugiadas.

Las últimas líneas son para mi tutora. Gracias Ruth. Por tus "reina", por encontrarle, al final, solución a todo. Por leerme mis páginas antes que nadie. Por guiarme en la Universidad y dirigirme la tesis. ¡Lo hemos conseguido!

RESUMEN

Este trabajo de investigación responde a la situación jurídico-política y social que Europa viene atravesando desde la crisis de refugiados en 2015. Ante las llegadas masivas irregulares en los Estados miembros con fronteras exteriores de la Unión, especialmente en el Mediterráneo, con su consiguiente saturación, y sin vías legales y seguras por las que acceder al Sistema Europeo Común de Asilo para solicitar protección internacional ¿cómo se protege el derecho al asilo?

El objetivo de este trabajo es analizar cómo se protege el derecho al asilo en el itinerario de una persona solicitante tomando como caso de estudio la ciudad de Valencia en 2019 (situación pre-COVID-19). Para ello se transita entre el nivel europeo, estatal y subestatal estudiando las áreas de acceso al asilo y el sistema de acogida, desde el binomio de seguridad – derechos humanos, en el marco competencial de cada actor.

Se examinarán los niveles normativo-políticos de cada uno de los actores públicos involucrados, para descubrir que la gestión en la práctica es de las entidades sin ánimo de lucro. Se terminará con un trabajo de campo con las entidades involucradas en la protección de las personas solicitantes en la ciudad de Valencia. Las ONG analizarán de manera transversal el sistema de acogida y la protección del asilo desde su posición de actores primarios.

La principal conclusión que se extrae de este estudio es que mientras que en el acceso a la protección internacional es limitado con políticas donde predomina la seguridad; el sistema de protección es garantista de esos DDHH, al menos en la norma. La realidad es que el sistema español presenta deficiencias a nivel normativo, de recursos, financiero y de gestión con una consecuencia nefasta para la sociedad. El sistema acoge sin integrar. Esta situación podría desencadenar en el medio y largo plazo, en situaciones de tensión social, donde los actores públicos reforzaran la perspectiva de seguridad, limitando el acceso a la protección internacional, perjudicando en última instancia a la persona refugiada.

ABSTRACT

This research work arises in response to the legal, political, and social situation Europe has been experiencing since the refugee crisis of 2015. As EU member states with borders exterior to the Union, especially those on the Mediterranean coast, are saturated by waves of irregular immigration and and asylum seekers are faced with legal uncertainty when applying for international protection via the Common European Asylum System: how is the right to asylum protected?

The aim of this investigation is to analyze the ways in which the right to asylum is protected at the European, state, and sub-state levels. To do so this paper will follow the journey of an asylum seeker in Valencia, Spain in 2019 (pre-COVID-19 pandemic) as a case study, examining areas of access to asylum and the reception system within the competence frameworks of each actor through the lens of the security – human rights dichotomy.

In order to assess the current management in practice of the non-profit sector involved in the asylum process, the standards and policy of each public actor will be examined, culminating in fieldwork with the entities involved in the protection of asylum seekers in Valencia. The NGOs will carry out a transverse analysis of the reception system and asylum protection from their position as primary actors.

This study's main finding is that while access to international protection is limited with policies dominated by security considerations; the system safeguards these human rights, at least on paper. In reality, the Spanish system presents shortcomings at the legal, and financial and management resource levels, with disastrous consequences for society. The system takes in without integrating. In the medium to long term this situation could trigger social unrest, with public actors recurring to the security perspective, limiting access to international protection, and ultimately harming the refugee.

ÍNDICE

LISTA DE ABREVIATURAS.....	XXIII
INTRODUCCIÓN.....	XXVII
1. Cuestiones Generales.....	XXVII
1.1. Introducción.....	XXVII
1.2. Justificación.....	XXXII
2. Metodología.....	XXXVII
2.1. Metodología del marco teórico.....	XL
2.2. Diseño de la investigación.....	XLV
2.3. Trabajo de campo.....	LV
2.4. Aspectos éticos – legales de la investigación.....	LXV
3. Interés de la investigación.....	LXVI
PRIMERA PARTE.....	69
CAPÍTULO 1. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA.....	71
1. Introducción.....	71
2. Marco normativo y político.....	81
2.1. Derecho internacional.....	81
2.2. Derecho de la Unión Europea: el SECA y la crisis de refugiados.....	86
2.2.1. Los inicios del SECA: el ELSJ y fundamentos del SECA.....	86
2.2.2. El SECA y la crisis de refugiados.....	97
3. El acceso al sistema de protección internacional.....	122
3.1. Análisis del marco normativo.....	122
3.1.1. Relativa a la concesión de la protección internacional: Directiva 2001/55.....	123
3.1.2. Relativas a la determinación del Estado que tramita la solicitud.....	130
3.2. Gestión en el acceso al sistema de protección internacional: el Mediterráneo.....	142
3.2.1. Medidas unilaterales: misiones PCSD en el Mediterráneo.....	146
3.2.2. Pactos con terceros países.....	162
a) Acuerdos con Libia.....	162
b) Acuerdo con Turquía: Países de origen seguros y tercer país seguro.....	168
3.3. Valoración del acceso al sistema de protección internacional.....	182
4. El sistema de acogida.....	186
4.1. Análisis del marco normativo.....	187
4.2. Gestión en la acogida: financiación hacia los Estados Miembros.....	201
4.3. Valoración de la acogida.....	207
5. Consideraciones finales.....	211

CAPÍTULO 2. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA	217
1. Introducción	217
2. Marco normativo y político	223
3. El acceso al sistema de protección internacional	227
3.1 Análisis del marco normativo	227
3.1.1. La Ley de Asilo 12/2009.....	227
3.1.2. El procedimiento de asilo	234
3.2. La gestión en el acceso al sistema de protección internacional: Marruecos	251
3.3. Críticas del Defensor del Pueblo en el acceso	261
3.3.1. Problemas en el acceso al procedimiento.....	262
3.3.2. Problemas con las garantías del procedimiento de asilo.....	280
3.4. Valoración del acceso	299
4. El sistema de acogida español: el SAPI.....	301
4.1. Marco normativo-político: los Manuales de Gestión	303
4.2. SAPI: Sistema de Acogida e Integración.....	317
4.2.1. La integración como concepto	318
4.2.2. La relación entre acogida e integración en el SAPI	327
4.3. Gestión en la acogida: financiación a las ONG	331
4.4. Críticas del Defensor del Pueblo al SAPI	342
4.5. Valoración del sistema de acogida.....	357
5. Consideraciones finales	358
SEGUNDA PARTE	361
CAPÍTULO 3. EL SISTEMA DE ACOGIDA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: LA COMUNIDAD VALENCIANA.....	363
1. Introducción	363
2. Marco normativo y político	365
3. El sistema de acogida en la Comunidad Valenciana.....	372
3.1. Marco normativo	373
3.2. Marco organizativo.....	381
3.3. Recursos de acogida	383
3.4. Servicios y derechos del SAPI prestados por la CV	387
4. Consideraciones finales	393
CAPÍTULO 4. EL SISTEMA DE ACOGIDA EN LAS CIUDADES: VALENCIA .	395
1. Introducción	395
2. Marco teórico: la importancia de los actores locales en la acogida	400
3. El sistema de acogida en Valencia	410
3.1. Marco político	410

3.2. Marco organizativo.....	427
3.3. Recursos de acogida	428
4. Las entidades sin ánimo de lucro en Valencia	430
4.1. Selección y análisis de entidades	431
4.1.1. Proceso de selección de entidades.....	431
1. Subvenciones a entidades.....	432
2. Selección de entidades.....	444
4.1.2. Análisis de las entidades más relevantes.....	454
1. Análisis de los planes de acogida	458
4. Consideraciones finales.....	475
TERCERA PARTE TRABAJO DE CAMPO	479
CAPÍTULO 5. ANÁLISIS DEL SAPI DESDE LOS ACTORES PRIMARIOS.....	481
1. Introducción	481
2. Cuestionario a entidades participantes en el sistema de acogida local	482
2.1. Sobre el sistema de acogida a nivel nacional.....	483
2.2. Sobre el sistema de acogida a nivel local	487
2.3. Sobre el sistema de acogida y la integración	490
3. Grupo de Discusión: el SAPI en Valencia, 2019	493
4. Resultados.....	503
CAPÍTULO 6. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS.....	509
CAPÍTULO 7. CONCLUSIONS	521
1. Conclusions	521
2. Future lines of investigation	530
3. Recommendations.....	531
CAPÍTULO 8. ANEXOS	535
1. Anexo I –Sobre el cuestionario	535
1.1. Consideraciones a la hora de estructurar el cuestionario.....	535
1.2. Revisión del cuestionario por los expertos	535
1.2.1. Correo electrónico a los expertos para revisión del cuestionario ad hoc	535
1.2.2. Documento para validación del cuestionario a expertos: cuestionario ad hoc	536
1.2.3. Cuestionario previo a la validación.....	548
1.2.4. Análisis de concordancia y resultados del proceso de validación.....	554
1.3. Cuestionario ad hoc para entidades participantes del sistema de acogida en la ciudad de Valencia.....	566
1.4. Resultados del cuestionario	576
2. Anexo II - Sobre el Grupo de discusión.....	585
2.1. Texto de toma de contacto con los participantes	585
2.2. Material entregado a las entidades: consentimiento informado	587

2.3. Transcripciones	588
CAPÍTULO 9. BIBLIOGRAFÍA.....	613

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Características generales de la investigación cualitativa ...	XXXVIII
Tabla 2. Esquema - Diseño de la investigación	LV
Tabla 3. Interpretación Alfa de Cronbach	LIX
Tabla 4. Coeficiente de fiabilidad por dimensiones evaluadas	LIX
Tabla 5. Etapas de los grupos de discusión	LXI
Tabla 6. Guion de preguntas para el grupo de discusión.....	LXII
Tabla 7. Resumen de la evolución de las directivas que componen el SECA. 2020	121
Tabla 8. Resumen Directiva 2001/55/CE	125
Tabla 9. Resumen Reglamento (UE) n.º 603/2013 EURODAC	131
Tabla 10. Resumen Reglamento (UE) n.º 604/2013 Dublín.....	137
Tabla 11. Resumen de EUNAVFOR MED Sophia.....	149
Tabla 12. Resumen de las fases previstas para el despliegue de la operación EUNAVFOR – MED Sophia	151
Tabla 13. Lista de países considerados seguros por Estado miembro..	172
Tabla 14. Resumen Directiva 2011/95/UE	187
Tabla 15. Resumen Directiva 2013/32/UE	192
Tabla 16. Resumen Directiva 2013/33/UE	198
Tabla 17. Resumen Reglamento (UE) n.º 514/2014 FAMI	202
Tabla 18. Resumen Reglamento (UE) n.º 516/2014 FAMI	204
Tabla 19. Resumen de la Ley 12/2009	232
Tabla 20. Cuadro resumen del desglose de competencias en materia de asilo por Ministerios	243

Tabla 21. Informe del Defensor del Pueblo de 2016. Acceso	263
Tabla 22. Informe del Defensor del Pueblo de 2017. Acceso	265
Tabla 23. Informe del Defensor del Pueblo de 2018. Acceso	270
Tabla 24. Informe del Defensor del Pueblo de 2019. Acceso	275
Tabla 25. Evolución cronológica de los problemas en el acceso	278
Tabla 26. Informe del Defensor del Pueblo de 2016. Garantías en el Procedimiento	282
Tabla 27. Informe del Defensor del Pueblo de 2017. Garantías en el Procedimiento	287
Tabla 28. Informe del Defensor del Pueblo de 2018. Garantías en el Procedimiento	291
Tabla 29. Informe del Defensor del Pueblo de 2019. Garantías en el Procedimiento	294
Tabla 30. Evolución cronológica de los problemas en las garantías en el procedimiento	296
Tabla 31. Evolución entidades involucradas en el sistema de acogida .	304
Tabla 32. Actuaciones por fases según los Manuales 3.3 y 4.1	314
Tabla 33. Dificultadores y facilitadores en el proceso de integración.....	331
Tabla 34. Número de plazas por titularidad	334
Tabla 35. Financiación total para cada año, según Convocatorias 2017, 2018 y 2019	337
Tabla 36. Financiación por prioridades Resolución Convocatoria 2017 (plurianual).....	339
Tabla 37. Financiación por prioridades Resolución Convocatoria 2018 (plurianual).....	339

Tabla 38. Financiación por prioridades Resolución Convocatoria 2019 A y B (plurianual).....	340
Tabla 39. Solicitudes totales y acumulación	341
Tabla 40. Informe del Defensor del Pueblo de 2016. Acogida	345
Tabla 41. Informe del Defensor del Pueblo de 2017. Acogida	348
Tabla 42. Informe del Defensor del Pueblo de 2018. Acogida	352
Tabla 43. Informe del Defensor del Pueblo de 2019. Acogida	355
Tabla 44. Evolución cronológica de los problemas en la acogida.....	356
Tabla 45. Resumen Ley 15/2008	375
Tabla 46. Resumen Decreto 93/2009	377
Tabla 47. Resumen Ley 3/2019	380
Tabla 48. Servicios y derechos del SAPI ofertados por la CV	389
Tabla 49. Categorías e indicadores. Análisis objetivos políticos.....	412
Tabla 50. Factores de la integración y conceptos relacionados	425
Tabla 51. Entidades y cuantía de las subvenciones (€) por centro de gasto del. Ayuntamiento Valencia, 2019 (ordenadas por el total de manera descendente)	437
Tabla 52. Entidades y cuantía de las subvenciones (€) por centro de gasto de la Generalitat 2019 (ordenadas por el total de manera descendente)	442
Tabla 53. Resumen de la preselección de entidades en el sistema de acogida de Valencia.....	453
Tabla 54. Entidades que se analizarán en la ciudad de Valencia. Paso previo	455
Tabla 55. Entidades para analizar en el presente estudio de investigación. Listado definitivo	457

Tabla 56. Dominios de la integración y áreas	458
Tabla 57. Borrador Análisis Programas	459
Tabla 58. Entidades y programas identificados en el SAPI. Ciudad de Valencia 2019	460
Tabla 59. ACCEM. La nostra ciutat el teu refugi	461
Tabla 60. ACCEM. Ariadna.....	462
Tabla 61. ACCEM. Atención a necesidades básicas y urgentes	463
Tabla 62. ACCEM. Atención y mediación cultural.....	464
Tabla 63. ACCEM. Actuación del aprendizaje de idioma.....	465
Tabla 64. CEAR. Acogida temporal	466
Tabla 65. CEAR. Formación y empleo.....	467
Tabla 66. Cruz Roja. Acogida temporal	470
Tabla 67. Ahora que están aquí, te necesitan más cerca	471
Tabla 68. Hijas de la Caridad. Chatillón.....	472
Tabla 69. Resumen de los datos obtenidos sobre el sistema de acogida en España.....	504
Tabla 70. Resumen de los datos obtenidos sobre el papel de los actores locales aplicado a la ciudad de Valencia	504
Tabla 71. Resumen de los datos obtenidos sobre la integración en el sistema de acogida	505
Tabla 72. Estadísticos - descriptivos.....	557

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Resoluciones favorables y desfavorables en la UE. 2018	99
Figura 2. Resoluciones favorables y desfavorables en la UE. 2020	99
Figura 3. Línea cronológica de la situación en el Mediterráneo central y las misiones de la UE (2013 – 2019).....	161
Figura 4. Lugar de presentación de solicitudes de asilo 2016 – 2020 (%)	236
Figura 5. Evolución de las resoluciones en España 2016 – 2020 (%) ...	239
Figura 6. Proceso de acceso al asilo en España	242
Figura 7. Esquema de la estructura del Ministerio del Interior con competencias relativas al asilo	244
Figura 8. Esquema de la estructura del Ministerio de Inclusión con competencias relativas al asilo	246
Figura 9. Resumen. Principales órganos implicados en la gestión del asilo	249
Figura 10. Top 5 de los países de procedencia de las solicitudes de asilo 2016 -2020.....	293
Figura 11. Evolución solicitudes de asilo en España con respecto a la UE 2016 – 2020	302
Figura 12. Itinerario de acogida e integración – 2017 (v. 3.2).....	308
Figura 13. Itinerario de acogida e integración – 2018 y 2020 (v 3.3 y 3.4)	310
Figura 14. Esquema de itinerarios entre solicitantes y beneficiarios de protección internacional	313
Figura 15. Financiación por prioridades años 2017 – 2019 (%).....	341

Figura 16. Organigrama Vicepresidencia, Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas.....	382
Figura 17. Evolución solicitudes de asilo C. Valenciana y provincia Valencia 2016 – 2020	398
Figura 18. Línea estratégica 1	415
Figura 19. Línea estratégica 2	415
Figura 20. Distribución por Categorías en el Plan de Servicios Sociales	417
Figura 21. Distribución por Categorías en el Plan Marco de Integración	423
Figura 22. Ampliación Categoría II del Plan Marco de Integración	423
Figura 23. Distribución de peso de los factores de la integración de acuerdo con las categorías del Plan Marco de Integración	426
Figura 24. Organigrama Área de Bienestar y Derechos Sociales del Ayuntamiento de Valencia	428
Figura 25. Programa Subvenciones Ayuntamiento Valencia	433
Figura 26. Proporción de gasto dedicado a los centros de gasto con impacto en SBPI sobre el total subvenciones. Ayuntamiento Valencia, 2019.....	434
Figura 27. Porcentaje del n.º de subvenciones a cada centro de gasto. Ayuntamiento Valencia, 2019	435
Figura 28. Porcentaje de las subvenciones en € recibidas por las entidades analizadas. Ayuntamiento Valencia, 2019	439
Figura 29. Buscador de Subvenciones de la Generalitat Valenciana	440
Figura 30. Ejemplo de búsqueda en el buscador de la GVA: caso de Cruz Roja	441
Figura 31. Porcentaje de las subvenciones en € recibidas por las entidades analizadas. Generalitat Valenciana (con Cruz Roja).....	443

Figura 32. Porcentaje de las subvenciones en € recibidas por las entidades analizadas. Generalitat Valenciana (sin Cruz Roja).....	444
Figura 33. Total de subvenciones de las entidades analizadas con respecto a la media	456
Figura 34. Resumen visual de los programas analizados y su relación con la integración.....	474
Figura 35. NPS Sistema de Acogida España	484
Figura 36. Ítem 12.1 “Los plazos de espera para la realización de la entrevista son asumibles”	484
Figura 37. Ítem 12.4 “Los plazos de resolución de la OAR no afectan a la integración de las personas SBPI”.....	485
Figura 38. Sobre el marco normativo del sistema de acogida en España	486
Figura 39. Sobre la integración y el sistema de acogida español	487
Figura 40. NPS Gestión del Sistema de Acogida en Valencia	488
Figura 41. Ítem 15.4 “El sistema de acogida está orientado únicamente a la provisión de servicios que se recogen en la normativa europea y nacional”	489
Figura 42. Varios ítems relacionados con la relación entre SBPI y la sociedad valenciana	489
Figura 43. Ítem 16.2 “El sistema de acogida acoge, pero no integra”	491
Figura 44. La importancia del papel de la sociedad de acogida en la integración de las personas solicitantes de asilo y refugiadas.....	491
Figura 45. Discriminación por motivos religiosos, étnicos y/o racionales	492
Figura 46. Diferencias entre solicitantes de asilo e inmigrantes en situación irregular.....	493

Figura 47. Mapa conceptual del GD. Pregunta 1	495
Figura 48. Mapa conceptual del GD. Pregunta 2	497
Figura 49. Mapa conceptual del GD. Pregunta 3	499
Figura 50. Mapa conceptual del GD. Pregunta 4	501
Figura 51. Mapa conceptual del GD. Pregunta 5	503
Figura 52. Relevancia de los ítems-frecuencias	555
Figura 53. Pertinencia de los ítems-frecuencias	555
Figura 54. Diseño de los ítems-frecuencias	556

LISTA DE ABREVIATURAS

ACNUR	Oficina del Alto Representante de Naciones Unidas para los Refugiados
Administración	Administración Pública
CAR	Centro de Acogida de Refugiados
CCAA	Comunidades Autónomas
CEAR	Comisión Española de Ayuda al Refugiado
CETI	Centro de Estancia Temporal para Inmigrantes
CIAR	Comisión Interministerial de Asilo y Refugio
CIE	Centro de Internamiento de Extranjeros
CNUDM	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
Convención sobre los Refugiados	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 en su versión modificada por su Protocolo de 1967.
Convenio de Dublín	Convenio relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas (de 1990).
CV	Comunidad Valenciana
DP	Defensor del Pueblo
DDHH	Derechos Humanos
Directiva de protección temporal	Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva

	de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.
Directiva de reconocimiento del derecho de asilo	Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición).
Directiva de retorno	Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.
Directiva sobre condiciones de acogida o DCA	Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido).
Directiva sobre procedimientos comunes o DPA	Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición).
Directiva sobre reagrupación familiar o DRF	Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar.

DUDH	Declaración de Derechos Humanos
EASO	Oficina Europea de Apoyo al Asilo
ELSJ	Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
EM	Estado miembro
FAMI	Fondo de Asilo, Migración e Integración
GVA	Generalitat Valenciana
MENA	Menores Extranjeros No Acompañados
MISSM	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
OAR	Oficina de Asilo y Refugio
OIM	Organización Mundial de Migraciones
ONG	Organización No Gubernamental
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
Reglamento de Dublín II	Reglamento (CE) n.º 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país.
Reglamento de Dublín III	Reglamento (UE) n.º 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un

	nacional de un tercer país o un apátrida (texto refundido).
Reglamento de la EASO	Reglamento (UE) n.º 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo.
Reglamento EURODAC	Reglamento (UE) n.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema “Eurodac” para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n.º 604/2013 [...] (refundición).
SAR	Convenio Internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos
SAPI	Sistema de Acogida de Protección Internacional
SBPI	Solicitantes y Beneficiarios de Protección Internacional
SECA	Sistema Europeo Común de Asilo
SOLAS	Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida en el Mar / Safety of Life at Sea
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

INTRODUCCIÓN

“La reforma puede definirse como la alteración deseable de las estructuras sociales. Cualquier intento por realizarla debe basarse en un conocimiento exhaustivo de la naturaleza de tales estructuras, pues de otro modo es seguro su fracaso”¹.

1. Cuestiones Generales

1.1. Introducción

Más de 186 000 inmigrantes llegaron a Europa en 2017, que, en su mayoría, junto a los solicitantes de asilo, arribaron a las costas italianas (172.362) y también a España, Grecia, Chipre y Bulgaria. En 2018, fueron más de 120 000 inmigrantes los que llegaron por mar a la Unión Europea (UE), y en 2019, más de 110 000, sumando así seis años de llegadas irregulares por encima de los 100.000².

Si bien, se han reducido los números con respecto a años anteriores, (las llegadas en 2015 se situaron por encima del millón de personas)³ cabe pensar que es más por los pactos entre Italia, la UE, Libia y las misiones de la UE, controlando fronteras en África, que en una cierta disminución de los movimientos migratorios. De hecho, las proyecciones demográficas señalan que la población mundial actual de 7 600 millones puede ascender

¹ Lester Frank Ward, *Applied Sociology*, (Boston – New York – Chicago – London: Ginn y Company, 1906), 4

² IOM UN Migration, “Press release: Mediterranean Arrivals Reach 110,699 in 2019; Deaths Reach 1,283. World Deaths Fall”, 3 de enero de 2020, consultado en mayo de 2021, IOM, <https://www.iom.int/news/iom-mediterranean-arrivals-reach-110699-2019-deaths-reach-1283-world-deaths-fall>

³ IOM UN Migration, “Press release: Mediterranean...”.

a 8 600 millones en 2030, concentrándose más de la mitad del crecimiento global en países como India, Nigeria, la República Democrática del Congo, Pakistán, Etiopía y Tanzania. Es más, en los próximos 20 años, la población actual de 26 países de África se doblará en tamaño, lo que, unido al cambio climático, la falta de agua en la región⁴, la inestabilidad política y los conflictos regionales, así como tensiones socio-económicas, derivadas de la escasez de recursos y del aumento de la gente joven, hace pensar que las migraciones y la búsqueda de asilo y refugio va a aumentar en países en mejores condiciones.

La forma en la que la UE afronte este reto, desde una perspectiva jurídica, política y social, va a condicionar su futuro, como ente normativo y como actor global defensor y respetuoso de valores como “el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres” (artículo 2, Tratado de la Unión Europea). La respuesta ha de ser una respetuosa con los derechos humanos. La posibilidad de cerrar las fronteras y convertirse en “fortress Europe” supondría una pérdida de su *autorictas* global, una crisis de valores y, quizá, su desintegración⁵.

El ejemplo más claro de tensión entre valores de la UE, se observa precisamente con los movimientos migratorios. Si bien, la UE puede querer gestionar sus fronteras y endurecer el acceso ante inmigraciones irregulares, hay que tener en cuenta que, en ese flujo de movimientos, pueden encontrarse solicitantes de asilo y otros colectivos especialmente

⁴ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2017. World Population Prospects: The 2017 Revision, Volume II: Demographic Profiles. ST/ESA/SER.A/400. Para datos demográficos. Se espera que, en 2030, si no cambia nada en el medioambiente, el mundo se enfrente a un 40 % déficit de agua mundial, según datos de la UNESCO para el World Water Assessment Programme. Ver noticia aquí: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco], “Urge una gestión más sostenible del agua, según un nuevo informe de las Naciones Unidas”, consultado el 11 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://es.unesco.org/news/urge-gestion-mas-sostenible-del-agua-segun-nuevo-informe-naciones-unidas>

⁵ Douglas Webber, “How likely is it that the European Union will disintegrate? A critical analysis of competing theoretical perspectives”, *European Journal of International Relations* 20, no. 2, (2014), 341-365.

vulnerables, como menores⁶. Es en aras de respetar el derecho de asilo, la Convención de Ginebra y su Protocolo adicional, así como sus propios valores y normativa al respecto, la respuesta al fenómeno migratorio al que se enfrentará Europa en los próximos años, tiene que abordarse desde más perspectivas que solo la de seguridad.

Desde que Europa se ha visto convertida en una región receptora de inmigrantes, se ha construido un vínculo entre los movimientos migratorios y seguridad nacional e internacional⁷. El cambio en el abordaje del concepto de seguridad⁸ favorece, por un lado, el desarrollo de otros constructos como el de “seguridad humana”⁹; y por otro, permite la asociación entre movimientos migratorios, amenazas a la seguridad y terrorismo. Europa, desde mediados de los 80, ha venido estableciendo un vínculo peligroso entre las personas migrantes y el aumento del crimen organizado, del terrorismo, de la pobreza, y con la crisis del Estado de Bienestar¹⁰. Un discurso que presenta el proyecto multicultural como una amenaza a la “cultura homogénea europea” y como un choque de civilizaciones que

⁶ En 2019, 207 000 personas que solicitaron protección internacional eran menores, y el 7 % de ellas no estaban acompañadas. Ver: Comisión Europea, “Instantánea de los inmigrantes en la sociedad europea”, 1 de enero de 2019, consultado el 20 de mayo de 2021, web oficial de la Unión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/statistics-migration-europe_es

⁷ Jef Huysmans, “The European Union and the Securitization of Migration”, *Journal of Common Market Studies* 38, no. 5 (2000), 751-777; Gracia Abad Quintanal, “El concepto de seguridad: su transformación”. *Comillas Journal of International Relations*, no. 4. (2015), 40-51; Tal Dingott Alkopher y Emmanuelle Blanc, “Schengen area shaken: the impact of immigration – related threat perceptions on the European security community”, *Journal of International Relations and Development* 20, no. 3, (2017), 511-542; Alex P. Schmid, “Links between terrorism and migration: an exploration”, *International Centre for Counter – Terrorism*, (2016), 1-63. Consultado el 25 de enero de 2021. Disponible en: <http://icct.nl/wp-content/uploads/2016/05/Alex-P.-Schmid-Links-between-Terrorism-and-Migration.pdf>

⁸ Barry Buzan, *People, States and Fear*. (Harvester Wheatsheaf, 1991); Emma Rothschild, “What is security?” *Daedalus* 124, no. 3, (1995), 53-98. United Nations Development Programme - UNDP. *World Population Prospects: The 2017 Revision*. (New York: United Nations, 2017); David A Baldwin, “The concept of security”, *Review of International Studies* 23, no. 1 (1997), 5 – 26.

⁹ Para más información sobre este concepto, resulta interesante leer a Karlos Pérez de Armiño, *Seguridad Humana y aportes críticos al debate político y teórico*. (Madrid: Editorial Tecnos, 2013).

¹⁰ Huysmans, “The European...”.

produce inestabilidad social¹¹. Esto se proyecta en lo jurídico, donde se diferencia, cada vez más, entre ciudadano de la Unión y no ciudadano comunitario o extranjero, lo que parece significar que, frente al binomio libertad – seguridad, la UE elige seguridad –se plasma en la Política Exterior de la UE con presupuestos, misiones o pactos con terceros países–; lo que también se refleja a nivel nacional con la utilización de la migración como arma política, favoreciendo la ascensión de partidos nacionalistas extremistas y la xenofobia¹².

En 2017, el número de personas que solicitaron acceso a la protección internacional en la UE (704 625), se redujo casi a la mitad que en el año anterior (1 259 265)¹³; en 2019 no llegaron a las 700 000¹⁴ las personas que solicitaron asilo, según los datos de la Unión Europea. Estas cifras coinciden con lo que se menciona líneas más arriba, acerca de las políticas europeas sobre movimientos migratorios. La inexistencia de vías legales y seguras por las que solicitar la protección internacional en los países de la UE, unido al vínculo seguridad-migración con el que la UE favorece pactos con Turquía, Libia, Afganistán y operaciones retorno con otros países¹⁵, hace que las rutas migratorias hacia Europa sean no solo más difíciles e inseguras, sino que, además, en dichas rutas, se producen situaciones de vulnerabilidad y de violación de Derechos Humanos (DDHH).

¹¹ Samuel P. Huntington, “The clash of civilizations?”, *Foreign Affairs* 72, no 3 (1993), 22-49.

¹² Luis Martínez San Vicente, “La Unión Europea ante el Desafío de la Inmigración Irregular”, *Revista de Derecho UNED*, no. 15 (2014), 385.

¹³ Comisión Española de Ayuda al Refugiado – CEAR, *Informe 2018: las personas refugiadas en España y Europa*. (Madrid: CEAR, 2018), 46.

¹⁴ Según datos de la UE, Ver: Comisión Europea, “Instantánea de los inmigrantes...”, consultado el 20 mayo de 2021.

¹⁵ Algunos de estos pactos se desarrollarán más adelante en esta tesis. Por mencionar los más relevantes: Declaración UE – Turquía de 18 de marzo de 2016; Pacto de Italia – Libia de 2017, o los casi 90 millones de euros destinados a la “gestión fronteriza integrada” libia, a través del Fondo Fiduciario de Emergencia para África que se firmó en la cumbre de La Valeta en 2015; o el Acuerdo de cooperación sobre asociación y desarrollo entre la UE y Afganistán, a principios de 2017, que incluye cooperación en materia de migración; o el Acuerdo migratorio firmado en abril de 2021, facilitando la devolución de migrantes afganos que se encuentren en Europa de manera irregular.

En el contexto mediterráneo la situación es, aún si cabe, más vulnerable, puesto que es la ruta principal de entrada a Europa, también la más peligrosa, con más de 1 000 personas fallecidas en 2019¹⁶. Tras el cierre paulatino de las rutas oriental y central del Mediterráneo, la occidental aumentó de importancia a partir de 2017-2018, situando a España en el primer país de entrada irregular a la UE¹⁷, país en el que se centrará este trabajo, no solo por su importancia fronteriza recientemente mencionada, sino también por la pertinencia de desarrollar la tesis en un país con fuentes y datos accesibles y cercanos.

España tiene una obligación legal¹⁸ de proteger a las personas refugiadas y solicitantes de asilo, por tanto, desde este punto de vista se abordará el trabajo. No existe discrecionalidad al respecto, como ya recordó el Tribunal Supremo en sentencia de 19 de julio de 2006¹⁹, pero sí existe un aparato organizativo y administrativo que no está preparado para la realidad social. No solo en términos de la capacidad de tramitación de las solicitudes de asilo, sino que existen más preguntas, tales como ¿qué ocurre mientras se tramita la solicitud con las personas solicitantes de asilo?, ¿quién tiene competencia?, ¿qué ocurre una vez tienen el estatuto de refugiado?, ¿hasta dónde llegan las políticas públicas estatales, autonómicas y municipales para otorgar esta “protección”?, ¿hay una continuidad en el proceso o, por el contrario, una vez otorgado el estatuto de persona refugiada la administración se desentiende de su desarrollo e integración en la sociedad que le ha acogido?

En un momento en el que se habla de crisis de valores de la UE²⁰, resulta, desde todo punto, urgente y necesario, realizar un análisis

¹⁶ IOM UN Migration, “Press release: Mediteranean...”.

¹⁷ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR. *Routes towards the Mediterranean. Reducing risks and strengthening protection*, junio de 2019, consultado el 12 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.unhcr.org/5d1327ab7.pdf>

¹⁸ Arts. 10.2, 13.4 de la Constitución y Ley de Asilo 12/2009.

¹⁹ Ver la STS, de 19 de julio de 2006, recurso nº4857/2003.

²⁰ Yolanda Onghena, “La crisis de valores: la propia Unión Europea en tela de juicio”, en *Europa ante la crisis de los refugiados. 10 efectos colaterales*, coords. Pol Morillas, Elena Sánchez-Montijano y Eduard Soler. (Barcelona: Centre for International Affairs – CIDOB, 2015), 7-9; Carlos Closa, (dir), *Informe Elcano 23. El futuro de la Unión Europea*. (Madrid:

cualitativo sobre uno de los temas más controvertidos y actuales de los últimos años: el asilo. Por esto surge el interrogante de ¿cómo se protege el derecho al asilo?

1.2. Justificación

Desde el inicio de esta tesis, las áreas de interés de la investigación están claras: la inmigración y su integración en las sociedades de acogida y el binomio seguridad – DDHH de la UE. De hecho, para este trabajo se organizó, en 2018 en la UCH-CEU, con la ayuda de la directora de tesis, la Dra. Ruth Abril Stoffels, un seminario dedicado a personal experto, titulado “Refugiados e inmigrantes del sur del mediterráneo: consecuencias de una integración exitosa o fallida”, con un documento de trabajo final que pretendía ser una ruta de integración para la Comunidad Valenciana.

Sin embargo, como es propio del *salsa-dancing*²¹ en las Ciencias Sociales, solo existen dos áreas: la teoría y el método. La interrelación entre ellas, según cada caso concreto, es lo que tiene como fruto esta investigación. Luker define el modelo de investigación en el *salsa-dancing* de la siguiente manera:

*You will not be trying to assess the distribution of individuals (or groups or institutions) across a known number of categories whose boundaries are clear; rather, you will be trying to discern the very shape and elements of the categories themselves. But since you won't know the shape and elements of the categories until you are finished, or virtually finished, you are not well placed to build theory in some kind of a comprehensive or cumulative way.*²²

Real Instituto Elcano, 2018); John Gramlich y Katie Simmons, “5 Key takeaways about populism and the political landscape in Western Europe”, julio de 2018, Pew Research Center. Consultado el 25 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/07/12/5-key-takeaways-about-populism-and-the-political-landscape-in-western-europe/>

²¹ Kristin Luker, *Salsa Dancing into the Social Sciences*. Research in an age of info-glut, (Cambridge: Harvard University Press, 2008).

²² Luker, *Salsa Dancing into...*, 38.

Es en este marco en el que se desarrollará el presente trabajo de tesis como se ahondará en la parte de la metodología.

Aunque al principio se definió este proyecto en el marco de un colectivo vulnerable, como son los menores, al ir ahondando en el tema, se evidenció que había un problema de base. Este problema se traduce en el binomio seguridad – DDHH que nace en la normativa europea y que, por ende, trasciende a la normativa estatal. Este binomio ¿afectaría al sistema de acogida? ¿Cómo es el itinerario de una persona que solicita asilo? ¿Se deja de proteger el derecho de asilo a favor de una perspectiva securitaria en el tránsito entre sistemas? Repasando la normativa europea sobre condiciones y requisitos para obtener el estatuto de refugiado, la de condiciones de acogida y las demás que configuran el SECA, parecían muy garantistas y protectoras con el derecho de asilo. Por lo que a nivel normativo, y desde un punto de vista politológico de la norma, parecía que la protección del derecho predominaría sobre la perspectiva de seguridad.

El marco normativo tiene que estudiarse dentro de un contexto. Es también la única manera de ver hasta dónde se protege el derecho de asilo, y cómo. Esto muestra un sistema colapsado, especialmente en los Estados del Mediterráneo, como consecuencia de la aplicación del sistema de Dublín III y de la no aplicación del principio de solidaridad, como se explicará en el Capítulo 1. No obstante, ¿se desvirtúa el SECA únicamente por esa situación de colapso?

La realidad de incapacidad de hacer frente a las solicitudes es un factor que puede desvirtuar el contenido del SECA, pero no es el único. Cuando se contempla ese binomio seguridad – DDHH dentro de la normativa europea del SECA, éste pasa desapercibido hasta que se observan otros aspectos de la política de asilo y refugio de la Unión. Por ejemplo, los pactos firmados con terceros países para controlar la inmigración, los de cooperación, o las propias misiones PCSD. Esta atención al contexto de una manera holística y transversal es una de las

principales características del *salsa-dancing*²³, y es ese cuidado al querer abordar todas las áreas que rodean el derecho al asilo por el que surge la pregunta de investigación que guiará todo el trabajo: ¿cómo se protege el derecho de asilo? En este trabajo interesaba acercarse a la situación directa y real de la persona solicitante cuando quiere acceder al sistema de asilo. Para ello se eligió la ciudad de Valencia en el año 2019 como caso de estudio, y esta selección, justificada párrafos más abajo, condiciona el análisis que transitara por España, la Comunidad Valenciana y finalmente Valencia.

Esta aproximación se aborda con un análisis de pirámide invertida, desde la UE, pasando por un Estado miembro (España) y después lo local (Valencia). Con el objetivo de ir transitando entre sistemas para observar cómo se produce esta protección sobre el beneficiario último, es decir, la persona refugiada.

La elección de Valencia no es casual. En primer lugar, hay que tener en cuenta la idoneidad de elegir una ciudad española. En efecto, España es interesante de estudiar por varios motivos. El primero por su posición de Estado ribereño con el Mediterráneo y, por tanto, ser uno de los Estados considerados saturados en la recepción de solicitantes de asilo e inmigrantes irregulares.

El segundo, por convertirse a partir de 2018 en el principal receptor de llegadas de la UE al mantenerse la ruta occidental como la única abierta, como se explicará en los Capítulos 1 y 2. En tercer lugar, por la posición privilegiada de la autora de poder acceder fácilmente a sus recursos y datos para elaborar esta investigación.

Por último, resulta un contexto muy interesante de estudiar por ser un Estado con niveles sub estatales de gobierno con poder desde los que se han lanzado varias plataformas en apoyo de las personas refugiadas,

²³ Luker, Salsa Dancing into..., 3.

como se verá en los Capítulos 3 y 4. Una de estas plataformas, lanzadas desde las principales capitales del país fue la de “refugees welcome”²⁴.

Por otra parte, España también se posicionó en el plano internacional, y obtuvo un gran eco mediático, con el caso del Aquarius. En verano de 2018, la ciudad de Valencia se ofreció a recibir en su puerto al Aquarius, después de que la Italia de Salvini hubiera cerrado los puertos italianos al buque de la ONG Open Arms con más de 600 inmigrantes rescatados en el mar²⁵.

A partir de aquí, y queriendo guiar al lector por el tránsito entre sistemas, surgen más preguntas, si Europa no protege el derecho al asilo, ¿lo protegerán sus Estados miembros?, y si estos no lo protegen, ¿lo hará algún gobierno sub estatal? ¿y las ciudades, que son las receptoras directas de las personas solicitantes de asilo?

Así, queriendo aterrizar esa pregunta principal de “¿cómo se protege el derecho al asilo?” recorriendo los diferentes sistemas y niveles político-jurídicos y sociales implicados, finalmente llegamos al actor local. La ciudad de Valencia, capital de la provincia del mismo nombre perteneciente a la Comunidad Valenciana (CV) destaca en el tema del asilo, no solo por ser parte de la Comunidad Valenciana sino por *motu proprio*.

Por la propia organización territorial de España, se hace necesario analizar el nivel regional, recién mencionado, en este caso representado por la CV. La propia Comunidad Valenciana también resulta un actor pertinente que analizar en el tema del asilo. Ha emprendido varias acciones a favor de la acogida de las personas refugiadas tanto a nivel nacional como

²⁴ La bandera con las palabras “Refugee Welcome” estuvo ondeando en el Palacio de Cibeles, sede del Ayuntamiento de Madrid, durante más de tres años, desde septiembre de 2016 hasta junio de 2019 que fue sustituida por la bandera nacional.

²⁵ El Aquarius es un buque de la ONG SOS Méditerranée que con apoyo de Médicos sin Fronteras rescató a 630 personas que estaban a la deriva en patera en aguas libias. Ante la negativa del gobierno italiano de darles permiso para atracar en puerto seguro, el buque con las 630 personas se quedó a la deriva. Tras días a la espera, Valencia ofreció su puerto, a lo que se sumaron otras ciudades españolas y después el gobierno de España. Así el 17 de junio llegaron a Valencia cuatro buques: el propio Aquarius con 106 abordo. El Dattilo, de la patrullera de la guardia costera italiana con 274 ocupantes, el barco humanitario Open Arms y el Orione, de la Marina italiana con 250 personas a bordo.

internacional; y se ha convertido en una de las mayores receptoras de solicitudes, especialmente a partir de 2018, como se verá en el capítulo 3. Dentro de la CV, es la provincia de Valencia la que más municipios tiene con programas favorecedores a la acogida de personas refugiados.

Y es la ciudad de Valencia, el actor local hacia el que se dirige esta investigación, la que más solicitudes ha recibido en la Comunidad y la que dispone de más recursos orientados a la acogida. Además, la ciudad de Valencia, se ha convertido desde 2018 en una de las ciudades con mayor número de solicitudes de asilo, solo por debajo de Madrid y Barcelona; es protagonista del Aquarius y existe una facilidad de acceso a las fuentes a la hora de poder elaborar un trabajo de campo.

En todos estos actores se transitará en las fases de acceso al sistema y del propio sistema de acogida de protección internacional. En el caso de España, el sistema de acogida se llama “de acogida e integración”. También en la Directiva de condiciones de acogida se menciona la necesidad de que las actuaciones hacia las personas refugiadas y solicitantes estén orientadas a su integración en la sociedad de acogida. Así que, ¿cuál es la relación entre la integración y la acogida en la protección del derecho del asilo?

Al avanzar en la investigación se han descubierto más relaciones entre las variables de estudio. Unas condiciones de acogida que buscan un cumplimiento de mínimos crean problemas de cohesión en la sociedad de acogida. Esos problemas de cohesión tienen que ser gestionados por las autoridades locales. Es, por tanto, responsabilidad de las autoridades locales, el nivel más cercano al ciudadano, mitigar las consecuencias a largo plazo de una recepción de asilo deficiente²⁶.

Esta recepción de asilo deficiente como causante de una mala integración a largo plazo, ha ido tomando forma en los estudios

²⁶ Jacqui Broadhead, “Reframing migration and integration challenges: how the inclusive cities framework is helping to build consensus and capacity on inclusion at the local level”, *SymbEU Project Policy Brief*, (2020), 1 – 5.

académicos²⁷ que culpaban al sistema de acogida, por ejemplo, de agravar la salud mental de los solicitantes. Por lo que, la figura del gobierno local se perfilaba con fuerza en cuanto a ser éste un nivel interesante sobre el que desarrollar un trabajo de campo y observar la interrelación entre acogida, integración y derecho de asilo.

Se pretende con este trabajo conocer cómo se articula la protección del asilo a través de los diferentes niveles del sistema. Desde que el solicitante se enfrenta a una frontera exterior de la UE hasta su concesión o denegación de la solicitud. En estas páginas se analizan estos sistemas y se plantean preguntas que de manera coherente permitan determinar si existe una adecuada protección del derecho al asilo a nivel global y también en cada uno de los subsistemas analizados.

Como afirmaban Ward, Gans y otros sociólogos para poder cambiar la sociedad, hay que saber cómo funciona. Así que, a continuación, se aborda el tránsito entre niveles y sistemas desde una perspectiva idealista y con la convicción de que un mundo mejor es posible.

2. Metodología

Cualquier manual de teoría social debería comenzar con los dos pilares de la ciencia, esto es, la lógica y la observación. El conocimiento científico del mundo ha de tener sentido y debe corresponderse con lo observado. Ambos elementos se relacionan entre sí con el desarrollo de teorías, la recopilación y el análisis de datos. Las ciencias sociales comprenden los tres elementos y se corresponden con una comprensión profunda de la realidad, una de las primeras características de la investigación cualitativa.

Este trabajo de investigación obedece a la disciplina de las ciencias sociales, en concreto de la Ciencia Política. Sin embargo, aborda su objeto

²⁷ Susan S. Y. Li, Belinda J Liddell y Angela Nickerson, "The Relationship Between Post-Migration Stress and Psychological Disorders in Refugees and Asylum Seekers", *Current Psychiatry Reports* 18, no. 9 (2016), 1-9; Kenneth E. Miller y Andrew Rasmussen, "The Mental Health of Civilians Displaced by Armed Conflict: An Ecological Model of Refugee Distress", *Epidemiology and Psychiatric Sciences*, (2016), 1-10.

de estudio desde una perspectiva holística, con el fin de obtener la mayor comprensión posible de la realidad; por ello, también incorporará datos y elementos que bien podrían enmarcarse en el derecho, la antropología, la sociología o la historia. Y es que, las propias Ciencias Políticas parten de la concepción holística de la sociedad, al igual que la investigación cualitativa.

Este estudio, por tanto, se trata de una investigación cualitativa de tipo inductivo y descriptivo. Son muchos los autores que elaboran un listado de las características de la investigación cualitativa, tales como Guba y Lincoln²⁸; Eisner²⁹; Taylor y Bogdan³⁰; Goetz y LeCompte³¹; y Patton³² son algunos de ellos. Sin querer abarcar toda la teoría de la metodología cualitativa, como si de un manual se tratase, sí que resulta pertinente justificar el marco de la presente investigación en el análisis cualitativo. Para ello, se recogen en la siguiente tabla las características generales de este tipo de investigación, señalando todas las que también cumple este estudio (ver Tabla 1).

Tabla 1. *Características generales de la investigación cualitativa*

Características generales de la I. Cualitativa	Características de este estudio
Aproximación holística de la realidad	X
El principal objetivo es la comprensión de los hechos	X
Interrelación entre investigador y objeto de estudio: trabajo de campo, posición naturalista (se estudia en el espacio natural	X

²⁸ Egon C. Guba y Yvonna S. Lincoln, "Epistemological and methodological bases of naturalistic inquiry", *Educational Communication and Technology – ECTJ* 30, no. 4, (1982), 233-252.

²⁹ Elliot W. Eisner, *The enlightened eye Qualitative inquiry and the enhancement of educational practice*. (New York: Macmillan, 1991).

³⁰ Steven J. Taylor y Robert Bogdan, *Introducción a los métodos cualitativos de investigación (2ª ed.)*, (Barcelona: Paidós, 1987).

³¹ Judith P. Goetz y Margaret D. LeCompte, *Etnografía y diseño cualitativo de la investigación educativa*. (Madrid: Morata, 1988).

³² Michael Quinn Patton, *Qualitative evaluation and research methods (2a ed.)*. (Newbury Park, Sage, 1990).

de los sujetos), contacto directo/naturaleza humanista (influencias o sesgos)	
El procedimiento de trabajo suele ser el análisis inductivo	X
Suele seguir un modelo explicativo idiográfico	X
Todas las perspectivas de los fenómenos son valiosas y por eso no se deshecha ninguna de las posibles alternativas de respuesta	X
No suele recurrir a la selección aleatoria de sujetos, sino que trabaja en el estudio en profundidad de muestras relativamente pequeñas y a veces únicas (estudios de caso)	X
Prima la naturaleza de tipo interpretativo	X
Suele producirse triangulación de métodos en la recogida de datos para evitar los sesgos y aumentar la validez de las conclusiones	X
El investigador es el artífice de la propia investigación, generando su propio método de trabajo o adaptándolo según avanza la investigación	X

Fuente: elaboración propia

En línea con los trabajos de Lincoln y Guba³³, las fases en la investigación actúan de manera interactiva, de manera que a lo largo del trabajo puede manifestarse una estrecha relación entre recogida de datos, hipótesis, elaboración de teorías y el muestreo. En este sentido, en el marco de la investigación cualitativa, el investigador se encuentra en una constante toma de decisiones y elecciones, tal como ha ocurrido así en este trabajo. Lo principal ha sido tener una mente abierta al abordar el elemento central de la investigación y ahondar en lo que los datos iban descubriendo, adaptando y, así, reformulando constantemente la investigación. Otro aspecto muy relacionado con esto último, ha sido la necesidad de adecuar los métodos para la recopilación de datos según el aspecto que se estuviera analizando, por lo que la adaptación del método de trabajo y la flexibilidad mental han sido esenciales.

³³ Yvonna Sessions Lincoln y Egon G. Guba, *Naturalistic Inquiry*, (California: Sage, 1985).

Lo que empezó como un trabajo con un propósito exploratorio del derecho al asilo y su aplicación en la realidad, es decir, cómo impactaba en las personas solicitantes, se amplió hasta cubrir los otros dos propósitos que puede perseguir una investigación. Así, este trabajo es descriptivo, sobre todo, por la voluntad que ha perseguido de comprender en profundidad un aspecto social; sin embargo, también incorpora elementos explicativos, siguiendo, en este caso, el modelo idiográfico. Esto es así por cuanto se ha querido dar cuenta, de manera exhaustiva, de todo lo que da por resultado un acto o suceso, en esta ocasión el colapso del sistema de asilo o la no protección del derecho al asilo.

Continuando con las características de la investigación cualitativa que se han dado en el presente trabajo, cabe decir que el análisis ha sido principalmente inductivo y que el estudio de los datos se ha realizado desde la interpretación. Esto es así porque, para explorar el tema, se empezó recopilando datos y leyendo sobre aspectos concretos de la realidad de los sistemas de acogida y del derecho de asilo, y ha sido a partir de la interpretación de los datos que se ha ido construyendo esta tesis, tal como se avanzaba en el punto anterior, al hablar del método de *salsa-dancing*.

2.1. Metodología del marco teórico

En el apartado de “diseño de la investigación” se justificará que no existe una teoría propia que respalde el cuerpo del trabajo. Podría enmarcarse en la teoría de las migraciones, pero el diseño propio de la investigación ha exigido que cada aspecto que confluía en el desarrollo del objeto de estudio tuviera su propio marco teórico. Así, se ha seguido un análisis de cuello de botella o de pirámide invertida, es decir desde lo general hasta lo particular. De dicha manera podían atenderse a los aspectos del derecho al asilo que afloraran en cada nivel y sistema para analizar su relación sobre el asilo y sobre el resto de sistemas.

Como se ha mencionado se estudiarán las fases de acceso al sistema y el propio sistema de acogida, desde el binomio de seguridad –

derechos humanos, y siempre respetando el marco competencial. Por ello, en lugar de desarrollarse un capítulo único de marco teórico para todo el trabajo se divide la investigación en tres grandes partes:

- Nivel Integración + Acogida: actor europeo (capítulo 1) y actor estatal (capítulo 2).
- Nivel Acogida: actor regional (capítulo 3) y actor local (capítulo 4).
- Estudio de campo: análisis transversal desde la perspectiva de los actores primarios (capítulo 5).

Podría enmarcarse, entonces, en la teoría de la UE como poder normativo de Manners³⁴, que defiende que la UE se constituye sobre una base normativa, pero lo que es más importante es que actúa de manera normativa en las relaciones internacionales. Esta base se asienta en cinco normas esenciales (paz, libertad, democracia, imperio de la ley y respeto por los derechos humanos) y en cuatro normas complementarias (solidaridad social, no discriminación, desarrollo sostenible y buena gobernanza). Desde que se introdujo en la literatura el concepto de poder normativo, con referencia al papel de la UE, muchos son los estudios que han explorado el rol internacional de la UE³⁵. También podría decirse que este trabajo explora el papel de la UE como actor normativo; de hecho, resulta muy interesante observar cómo la UE se quiere situar en el plano

³⁴ Ian Manners, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", *Journal of Common Market Studies* 40, no. 2 (2002), 235–258.

³⁵ Federica Bicchì, "Our size fits all: Normative power Europe and the Mediterranean", *Journal of European Public Policy* 13, no. 2 (2006), 286-303; Adrian Hyde-Price, "'Normative' power Europe: a realist critique", *Journal of European Public Policy* 13, no. 2 (2006), 217-234; Michelle Pace, "Paradoxes and contradictions in EU democracy promotion in the Mediterranean: the limits of EU normative power", *Democratization* 16, no. 1 (2009), 39-58; Richard G. Whitman, *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives*, (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011); Richard G. Whitman, "The neo-normative turn in theorising the EU's international presence", *Cooperation and Conflict* 48, no. 2 (2013), 171-193; Thomas Diez, "Normative power as hegemony", *Cooperation and Conflict* 48, no. 2 (2013), 194-210; Nora Fisher Onar y Kalypso Nicolaidis, "The Decentring Agenda: Europe as a post-colonial power", *Cooperation and Conflict* 48, no. 2 (2013), 283-303; Wolfgang Wagner, "Liberal Power Europe", *Journal of Common Market Studies* 55, no. 6 (2017), 1398-1414; Stephan Keukeleire y Sharon Lecocq, "Operationalising the decentring agenda: Analysing European foreign policy in a non-European and post-western world", *Cooperation and Conflict* 53, no. 2 (2018), 1-19.

internacional como potencia normativa, mientras que su actuación en el exterior indica otro camino³⁶, como se verá en el estudio de las políticas en el Mediterráneo que impactan directamente sobre el asilo en el punto 3.2 del capítulo I.

Efectivamente, es otra doble cara: por un lado, la norma; por otro, los intereses que pueden contravenirla. En este caso, se hablaría del derecho al asilo y el respeto a los DDHH frente a los intereses de seguridad, económicos, políticos y sociales que buscan limitar el número de personas que llegan a la UE.

No obstante, se centraría demasiado en la UE y no es la UE el objeto de estudio del trabajo, sino el tránsito en el sistema de asilo que se realiza entre todos los niveles y sistemas que lo componen. La UE es uno de esos sistemas o niveles, y desde luego el que delimita el marco normativo, pero no es el único, y por tanto esta teoría no es suficiente para justificar el trabajo.

De modo inevitable, y por el carácter de la investigación, se analizarán fuentes primarias internacionales y europeas que permitan describir y analizar la norma en el plano internacional, europeo, español y autonómico. Para estos aspectos se han utilizado los métodos deductivo, comparativo e interpretativo, con el objetivo de desarrollar un estudio normativo-politológico del derecho de asilo. Además, se ha observado la investigación desde el método crítico, a fin de detectar problemas, irregularidades y carencias en la aplicación del derecho de asilo por parte de España, en especial. Toda esta exposición del marco normativo del derecho de asilo y de los principios que lo rigen, está orientada a su aplicación práctica, por lo que a lo largo de todo el análisis se complementará con la revisión de la literatura pertinente. Las fuentes, por tanto, no se quedarán únicamente en la normativa y en el derecho positivo

³⁶ A este respecto ver el trabajo de Nuria Hernández – García, “La Unión Europea ante la responsabilidad de proteger: una aproximación a través del análisis de sus misiones en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa”, *Deusto Journal of Human Rights*, no. 3 (2018), 99-124.

reforzado por jurisprudencia, en ocasiones, sino que se hará una revisión bibliográfica, tanto de la literatura como de otros aspectos político-jurídicos que influyen en el derecho de asilo, seguido de un estudio de campo al servicio de la investigación.

Es posible que, dada la magnitud del tema de investigación, y la cantidad ingente de información a la que se tiene acceso hoy en día, no se haya cubierto toda la literatura existente sobre cada tema que se analiza. Dicha literatura, además, es en su mayoría, de corte occidental, lo que tiene sentido, dado que la sociedad y las normas que se estudian son las de la europea. Se asumen los posibles sesgos que esto haya podido ocasionar en la investigación.

El objetivo ha sido intentar que la investigación fuera lo más completa y actual posible, tratando de estar al día de lo publicado al respecto hasta en los últimos meses anteriores al depósito de la tesis. En concreto, la tesis se cierra a fecha de febrero de 2021. En este sentido, y dado que el trabajo de campo se enmarca en el año 2019, hay que tener en cuenta tres aspectos temporales claves que han marcado la recopilación de datos de este trabajo:

- Primero, se ha estudiado un marco temporal en cuanto al análisis de documentos normativos y académicos que tuvieran impacto en la crisis de refugiados 2015 o en el año de estudio (2019). Así, el marco temporal principal era del 2016-2019.
- Segundo, los principales hitos temporales son la crisis de refugiados como contexto socio-político, el aumento de llegadas irregulares a España, a partir de 2018, y el año de estudio en la ciudad de Valencia (2019).
- Tercero, el impacto de la pandemia COVID-19, que paralizó los sistemas económicos del mundo entero y, por supuesto, también de España, por lo que ha afectado al sistema de acogida y al acceso al derecho al asilo. Esto se ha traducido en limitaciones en el acceso y disfrute de derechos, en aumento de demandas sin resolver y ha

provocado una alteración en el sistema. Esta alteración se produce cuando el número de personas vulnerables y necesitadas de la atención de servicios sociales aumenta de manera imprevisible. Así, a las personas solicitantes y otras personas vulnerables, se les han sumado personas con vulnerabilidad sobrevenida por la pandemia, saturando aún más los servicios sociales. Son en estos servicios sociales en los que se enmarcan las prestaciones que forman parte del sistema de acogida e integración en España y, por tanto, el estudio de esta situación se escapa al objeto de esta tesis. Precisamente por la excepcionalidad de la situación de la pandemia, se desvirtuarían los resultados de lo que se quiere investigar. Por lo tanto, se es consciente del impacto, pero no sirve para los propósitos de esta investigación³⁷.

Por otro lado, puesto que lo que se investiga es el tránsito de una persona solicitante y la protección internacional que recibe, hay que delimitar muy bien qué temas o políticas se estudiarán. Así los temas y/o políticas que se analizan son las que impactan directamente en ese tránsito entre sistemas y niveles al que tienen que enfrentarse las personas solicitantes y beneficiarias de protección internacional (SBPI). Es en este colectivo y en las medidas que se toman desde los distintos niveles que impacten en la protección del asilo en el que nos centraremos.

Por ello, y para mantener la coherencia del trabajo se estudiarán las acciones y/o políticas que incidan directamente sobre la protección del asilo, el acceso al mismo o sobre las personas SBPI. En este sentido, cabe recordar que una persona solicitante o refugiada tiene derecho a recibir una protección especial del Estado que le acoge y todas las medidas del Estado hacia este colectivo han de estar orientadas hacia su acogida e integración, con el máximo respeto por sus derechos y por sus circunstancias específicas que provocaron la huida de acuerdo con el Derecho

³⁷ Ver el manual de CIDOB que está pendiente de publicación acerca del impacto del COVID en el sistema de asilo en España (2021), que llevará por título “El asilo confinado: el acceso a la protección internacional y a la acogida en tiempos de COVID-19”.

Internacional. El hecho de que no existan vías legales y seguras para llegar a Europa dificulta la diferenciación entre este colectivo y otros que también utilizan la vía irregular para llegar a la UE. Sin embargo, son colectivos diferentes, y la utilización indistinta entre personas refugiadas y migrantes irregulares podría llevar a la perversión del sistema y de la protección del asilo.

En este sentido se entenderá por migrante irregular la persona que se mueve “al margen de las leyes, las normas o los acuerdos internacionales que rigen la entrada o la salida del país de origen, de tránsito o de destino” (...) el hecho de que dichas personas migren de forma irregular no exime a los Estados de la obligación de proteger sus derechos”³⁸. Esta definición de la Organización Mundial de la Migración (OIM) es importante señalarla porque es por este motivo que se utilizará migración irregular en lugar de ilegal. Utilizar migración ilegal criminaliza a las personas que efectúan los movimientos migratorios de manera irregular. No hay personas ilegales.

Por otro lado, y como se detallará en el capítulo 1, se utilizará la Convención de Ginebra para definir persona refugiada como toda aquella persona que huya de su país de origen por motivos de raza, religión, etnia, sexo, opinión política o pertenencia a grupo social con temores fundados de ser perseguida y su país no pueda o no quiera protegerle.

Por todo lo expuesto, se han estudiado las normas, medidas y acciones que están orientadas hacia cualquier aspecto de la acogida, integración o protección de las personas SBPI.

2.2. Diseño de la investigación

Todos los manuales sobre investigación cualitativa recogen que la característica fundamental ha de ser la flexibilidad, es decir, la capacidad

³⁸ International Organization for Migration – IOM, <<Migración irregular>>. Términos fundamentales sobre migración. Consultado en febrero 2021. Disponible en: <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>

para adaptarse a los diferentes momentos y circunstancias que concurren sobre la realidad que se está analizando. El objeto de análisis es el itinerario entre sistemas y niveles en cuanto al asilo. Dicho objeto es fruto de una investigación inductiva que parte del análisis de la norma del derecho al asilo. No hay que olvidar que la pregunta inicial de investigación y que da coherencia al trabajo es ¿cómo se protege el derecho al asilo?

Lo interesante es la perspectiva transversal que se aporta en este estudio. La protección del asilo no depende de un solo actor, y por ello interesa estudiarlos todos y ver cómo se interrelacionan estos diferentes sistemas para poder responder a dicha pregunta. De esta manera se entiende que las competencias de los diferentes actores que participan en el sistema de acogida son distintas pero todas ellas repercuten en el siguiente nivel de protección.

Se tendrán en cuenta dos cuestiones previas esenciales. La primera es ¿qué se entiende por política de asilo y refugio?, y la segunda es sobre el derecho de asilo en sí.

Se entiende por política de asilo y refugio al conjunto de dos tipos de medidas: las que configuran el marco normativo del asilo; y las que impactan sobre el derecho de asilo. El término “política” es mucho más amplio, pero a los efectos de este trabajo su acepción es primordialmente normativa. En este sentido, en el caso europeo nos referiremos al SECA, y en los siguientes niveles, estatal, autonómico y local ocurrirá lo mismo. Cada uno de ellos, dentro de sus competencias.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta la situación del derecho de asilo, que como cualquier otro derecho no es absoluto y hay que leerlo en relación con otros elementos del sistema. En este trabajo se lee en relación con el concepto de seguridad. De manera que se entiende que el derecho de asilo, como cualquier otro derecho, tiene una doble cara legítima para Europa y los Estados miembros. Una de ellas es la cara de la protección de los derechos humanos de acuerdo con la normativa internacional y la propia norma europea. La otra es la del derecho legítimo

de todo Estado a buscar y mantener la paz y la seguridad dentro de su territorio, así como de establecer las condiciones para los extranjeros que quieran residir en él.

En línea con lo que se venía avanzando de análisis multinivel transitando entre los diferentes sistemas a modo de pirámide invertida surge la primera pregunta de investigación: ¿cómo protege el derecho al asilo la UE? (P1). Los objetivos de esta primera parte obedecen a intentar dar respuesta a la P1 con los siguientes objetivos:

Objetivo 1. Evaluar el compromiso de Europa con el derecho al asilo.

Objetivo 2. Determinar si el SECA es un marco adecuado para la protección del derecho al asilo.

Objetivo 3. Establecer posibles corrupciones del derecho al asilo en la política de asilo y refugio europea.

Para la consecución de estos primeros objetivos, y para responder a la P1, se argumentan dos hipótesis principales en el capítulo 1.

H.1.1: “El enfoque de seguridad en el SECA no desvirtúa el contenido esencial del derecho que regula”.

Esta H.1.1 se verificará o refutará dentro del análisis del marco normativo del SECA. Para llegar al estudio de la H1.1 se ha seguido una metodología expositiva y descriptivo-teleológica, con el propósito de exponer el contenido de las disposiciones analizadas e identificar su verdadero interés, y el fin que a través de ellas se pretende alcanzar; es decir, la protección o no del derecho al asilo. Con la tarea expositiva se describen y ordenan el conjunto de normas relativas al SECA, y con la tarea descriptiva-teleológica se lleva a cabo una interpretación del derecho positivo, discutiendo acerca de los fines y valores que persiguen las normas que se han analizado.

H.1.2: “La dificultad de acceso al SECA y la falta de integración y armonización de la normativa europea desvirtúan el derecho de asilo”.

De esta H.1.2 hay que destacar dos elementos: la dificultad de acceso al derecho de asilo y la falta de integración y armonización de la normativa. El estudio de estos dos elementos servirá para la verificación o refutación de dicha H.1.2, y se realizará a través de dos aspectos. El primero es el estudio de las políticas que desarrolla la UE en el contexto del Mediterráneo que impactan directamente sobre el asilo, y en concreto sobre el acceso a dicha protección. El Mediterráneo es donde se centra el trabajo por ser la ruta más utilizada para entrar en la UE.

El segundo aspecto para estudiar la H.1.2 será la observación del estado actual de la normativa del SECA para determinar, efectivamente, esa falta de armonización que ya se habrá podido entrever también en el análisis normativo del SECA con la H.1.1.

La metodología utilizada es la misma que en la H.1.1, pero en este caso el objetivo es analizar e identificar el propósito de las normas que impactan, de forma directa, en ese acceso, tales como las operaciones de Política Exterior en la zona del Mediterráneo (pactos con terceros países y operaciones en el Mar Mediterráneo). En cuanto al impacto de la falta de integración y armonización, este se explorará en la parte del análisis normativo del SECA, en la respuesta de los países a Dublín III, cuando se hable del *asylum shopping* y a lo largo del punto 3.2 del capítulo 1, en el momento que se estudien las acciones de la UE que impactan en el acceso al SECA.

Una vez explorada la cuestión de cómo protege Europa el derecho al asilo, si es que lo hace, siguiendo ese análisis de pirámide invertida, se aterrizará en el análisis sobre ¿cómo protege España el derecho al asilo? En este caso se parten de las conclusiones del apartado anterior, y es que, España como estado miembro de la UE no tiene competencia sobre la legislación en materia de asilo. Es decir, que es la UE la que marca la normativa que han de seguir todos los Estados miembros y bien trasponer las Directivas o implementar los Reglamentos. Sin embargo, los Estados miembros, y en este caso España, tiene competencia sobre la concesión o

denegación del asilo, así como de la gestión de su sistema de acogida, que tiene que cumplir con la Directiva correspondiente.

Por lo tanto, en el capítulo sobre España se seguirá la misma metodología que en el capítulo europeo; se analizará, igualmente, el marco normativo vigente y su manifestación práctica, siguiendo en línea con la gran pregunta ¿cómo se protege el derecho de asilo? En este caso, ¿cómo se protege en España el derecho de asilo? (P2) desde la perspectiva del binomio de seguridad – derechos humanos. De esta manera, al definirse el derecho español con el de la Unión, cabe esperar que, si en la parte europea se priorizaba la protección del derecho al asilo frente a las consideraciones de tipo securitario, por ejemplo, en la parte normativa, el español debería ser acorde al europeo.

Los objetivos que se persiguen en esta parte, y continuando la enumeración anterior, son:

Objetivo 4. Evaluar el compromiso de España con el derecho de asilo.

Objetivo 5. Describir y analizar el procedimiento o proceso de asilo en España.

Objetivo 6. Establecer relaciones entre la manifestación normativa y la aplicación práctica del derecho de asilo en el procedimiento español.

Las hipótesis que resultan de esta primera pregunta se dividen en dos diferentes: una en relación con la norma y otra en relación con el procedimiento de asilo español.

H.2.1: “La política española de refugio y asilo persigue un fin de protección a la persona solicitante de protección internacional en su desarrollo normativo”.

Esto iría en consonancia con la H.1. Esto es así al presuponer que, si existe un enfoque de seguridad, está por debajo de la protección del

derecho al asilo. Por lo tanto, la política española de refugio y asilo, entendida como conjunto de normas que regulan el derecho de asilo, persigue un fin de protección a la persona solicitante de protección internacional. La metodología utilizada será la misma que en el apartado anterior, es decir, expositiva y descriptivo-teleológica, con el propósito de analizar, describir y criticar la normativa española, así como identificar posibles lagunas en el cumplimiento del derecho.

Por otro lado, en la línea de lo que marca la H.1.2, existen medidas dentro de la política exterior de España que afectan la posibilidad de solicitar asilo en territorio español. En este sentido se analizará en el punto 3.2 del capítulo 2 la relación con Marruecos y las devoluciones en caliente que se producen en la frontera. Por eso mismo, la H.2.1 habla de la protección a la persona solicitante en su desarrollo normativo. En la práctica, se hace necesario formular una segunda sub-hipótesis.

H.2.2: “La política española de asilo y refugio es insuficiente para un proceso de asilo eficiente”.

Esta H.2.2 surgió directamente del análisis de la aplicación práctica de la norma. La norma se expresa en el sistema de acogida e integración que desarrolla España una vez se puede formalizar una solicitud de asilo.

De la H.2.2 se ha entendido como “insuficiente” el hecho de que se necesita más desarrollo para responder a vacíos legales que se traducen en vacíos prácticos a la hora de responder en los distintos aspectos de la política de asilo y refugio, especialmente en el proceso de asilo que se traduce en ineficiente. Esta “ineficiencia” en el proceso se ha definido como:

- el incumplimiento de la ley tanto nacional como europea, y una falta de recursos y de medios que perjudican al beneficiario último que es el solicitante de protección internacional (H.2.1.1).
- Por lo tanto, este perjuicio a la persona solicitante supone una vulneración de los compromisos de España con la UE, Tratados internacionales y derechos humanos (H.2.2.2).

Para poder estudiar el proceso de asilo se han analizado los informes del DP de 2016, 2017, 2018 y 2019 que, a su vez, se han complementado con los estudios sobre el sistema de acogida de organizaciones cualificadas. La metodología utilizada ha sido descriptiva, explicativa y comparativa, permitiendo señalar las deficiencias intrínsecas del sistema, las cuales persisten año tras año, así como posibles mejoras o voluntad de mejora por parte de la Administración Pública. Se seleccionaron los informes del DP porque es la institución que recoge todas las quejas sobre el sistema de asilo que realizan las organizaciones y los propios solicitantes, y después las analiza y pregunta a la Administración sobre ellas. De esta manera, con la inclusión de los diferentes actores involucrados, se ha buscado dar una aproximación completa al sistema.

Como resultado del estudio de la P2, destaca, por su relevancia, el sistema de acogida de protección internacional, que forma parte del procedimiento de asilo español y es el que está orientado y diseñado desde el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM) a la acogida y a la integración de las personas solicitantes de asilo. Se plantea, así, un nuevo objetivo:

Objetivo 7. Analizar el sistema de acogida e integración de las personas solicitantes de protección internacional.

Objetivo 7.1 Analizar el SAPI a nivel estatal.

Objetivo 7.2 Estudiar la relación entre acogida e integración.

Estos objetivos derivan a la P3, que se trata de ¿cómo se protege en el SAPI el derecho de asilo? Esta pregunta, que también se trata en el capítulo 2 a nivel estatal, da origen a los capítulos 3 y 4, que responden a los objetivos 7.1, 7.2 y 7.3. Producto de esa flexibilidad, al analizar el sistema de acogida e integración en el capítulo 2, se llega a la particularidad, de que, en última instancia, son las Comunidades Autónomas las que gestionan el sistema de acogida (capítulo 3) y, dentro

de ellas, son los actores locales los que tienen contacto directo con las personas solicitantes de asilo y beneficiarias de protección internacional (capítulo 4). De esta manera llegamos al último nivel del itinerario, al más cercano al solicitante de asilo, donde se realiza una revisión bibliográfica del papel de los actores locales en la acogida (punto 2, capítulo 4).

Lo que finalmente, aterriza la investigación en los actores locales, y en concreto en la ciudad de Valencia dando sentido al sub objetivo inicial desde el que parte la tesis:

Objetivo 7.3 Explorar, analizar y estudiar la importancia de los actores locales en el SAPI, tomando como referencia el caso de la ciudad de Valencia, en el año 2019.

Como se ha mencionado, las razones por las que se eligió la ciudad de Valencia, además de la cercanía a las fuentes, es por su declaración como “ciutat refugi” en 2015³⁹; el aumento de las solicitudes en la Comunidad Valenciana, desde 2017, se da de manera exponencial⁴⁰, superando la provincia de Valencia, con el 80 % de todas las solicitudes presentadas en la Comunidad en el 2018⁴¹. En cuanto al año de estudio, como ya se ha justificado, resulta pertinente por encontrarse después del aumento de las llegadas y de la declaración de la ciudad como “ciutat refugi” y antes de la pandemia COVID-19, situación de emergencia sanitaria y aumento de vulnerabilidades que sesgaría los datos que se pretendían recoger.

Para poder dar respuesta a este objetivo se redactan dos capítulos, siguiendo con la diferenciación de actores, por un lado, la CV (capítulo 3) y por otro la ciudad de Valencia (capítulo 4). Se procede a estudiar la normativa siguiendo la misma metodología descriptivo-teleológica sobre el

³⁹ El Ayuntamiento de Valencia aprobó la Moción Valencia Ciutat Refugi, presentada por el PSPV el 25 de septiembre de 2015, por el que se declaraba a Valencia como una ciudad refugio y acogedora. Ver: Ciutat de València, Moción Valencia Ciutat Refugi sept 2015, 28 de septiembre de 2015. Consultado el 7 de mayo de 2020. Disponible en: http://www.pspv-psoevalencia.org/documentos/mocion_valencia_ciutat_refugi_sept_2015_13115/

⁴⁰ Según datos del MISSM. (Ver Figuras 5 para España y 17 para CV)

⁴¹ Ver Figura 5.

marco normativo. Los objetivos que se persiguen, llegados a esta etapa, derivan del objetivo 7.3 y pueden desglosarse en los siguientes objetivos, que fueron perfilándose, e incluso modificándose, según avanzaba la investigación:

Objetivo 7.3.1 Identificar y analizar los objetivos políticos con respecto a la acogida.

Objetivo 7.3.2 Identificar las entidades con más peso en el sistema de acogida.

Objetivo 7.3.3 Identificar y describir los programas de dichas entidades.

Objetivo 7.3.4 Relacionar dichos programas con los derechos del sistema de acogida.

Objetivo 7.3.5 Relacionar dichos programas con los elementos facilitadores o dificultadores de la integración.

En este punto resulta necesario utilizar la teoría fundamentada para recoger los datos y que después desembocarían en el trabajo de campo. Esta parte de la tesis se abordó sin más conocimiento que todo lo desarrollado hasta ahora, con la mente abierta y con espíritu crítico, propio del investigador. Para poder cumplir con los objetivos y sub-objetivos arriba mencionados, se han tenido que utilizar diferentes métodos (triangulación metodológica) ya que las disciplinas eran diferentes y complejas.

Así, se da cuenta de esa segunda parte, donde los actores que se analizan únicamente tienen competencias en la acogida, por lo que no se analizarán medidas que puedan impactar en el acceso. En el capítulo 3 se realiza un análisis de la normativa de la Comunidad Valenciana con competencias para gestionar la parte de integración y de acogida del sistema así como de los recursos destinados a la acogida. Este análisis sigue la línea de los análisis normativos-políticos de los capítulos anteriores. Por otro lado, el análisis del último nivel, del sistema local, en el capítulo 4, se realiza a partir de un análisis de contenido para identificar y

analizar los objetivos políticos y los fines que puede tener la administración local dentro de sus competencias (que son pocas).

De esta segunda parte se constata lo que ya había surgido en el capítulo 2 y es el rol de las entidades sin ánimo de lucro como actores primarios en la gestión de la acogida. Son las que gestionan el sistema de acogida estatal, y son las que prestan una atención más cercana y de intermediarios entre la persona solicitante y la administración local. Por ello, resulta de todo punto pertinente desarrollar un estudio de campo con dichas entidades de manera que se analicen los sistemas expuestos de manera transversal. De esta manera se puede corroborar los hallazgos de la parte teórica politológica, y por otro contribuir a una mejora del sistema. Esto se plasma en el sub objetivo 7.3.6, que cierra de manera transversal el trabajo de investigación

Objetivo 7.3.6 Analizar el derecho de asilo y el sistema de acogida desde la perspectiva de las entidades en Valencia.

Tabla 2. Esquema - Diseño de la investigación

Preguntas	Hipótesis principales	Objetivos principales	Capítulo
P1. ¿Cómo protege el derecho al asilo la Unión Europea?	H.1.1: “El enfoque de seguridad en el SECA no desvirtúa el contenido esencial del derecho que regula”. H.1.2.: “La dificultad de acceso al SECA y la falta de integración y armonización de la normativa desvirtúan el derecho de asilo”.	1. Evaluar el compromiso de Europa con el derecho al asilo. 2. Determinar si el SECA es un marco adecuado para la protección del derecho al asilo. 3. Establecer posibles corrupciones del derecho al asilo en la política de asilo y refugio europea.	1
P2. ¿Cómo protege España el derecho al asilo?	H.2.1: “La política española de refugio y asilo persigue un fin de protección a la persona solicitante de protección internacional en su desarrollo normativo”. H.2.2: “La política española de asilo y refugio es insuficiente para un proceso de asilo eficiente”.	4. Evaluar el compromiso de España con el derecho de asilo. 5. Describir y analizar el procedimiento o proceso de asilo en España. 6. Establecer relaciones entre la manifestación normativa y la aplicación práctica del derecho de asilo en el procedimiento español.	2
P3. ¿Cómo se protege en el SAPI el derecho de asilo?		7. Analizar el sistema de acogida e integración de las personas solicitantes de protección internacional. 7.1 Analizar el SAPI a nivel estatal 7.2. Estudiar la relación entre acogida e integración. 7.3 <u>Explorar, analizar y estudiar la importancia de los actores locales en el SAPI, tomando como referencia el caso de la ciudad de Valencia, en el año 2019.</u>	3 y 4

Fuente: elaboración propia

2.3. Trabajo de campo

El trabajo de campo forma parte intrínseca del objetivo expuesto (7.3 y 7.3.6). Se quería contar con la participación de los actores primarios en

el sistema de acogida. Estos son intermediarios entre los solicitantes y las administraciones locales puesto que es en el municipio donde se desarrolla la primera acogida. Fruto del análisis del sistema de acogida en la ciudad de Valencia se identificaron las entidades con mayor peso, y los programas que desarrollaban.

De esta manera, el fin fue doble: analizar el sistema de acogida de la ciudad de Valencia y obtener las entidades sobre las que después se realizaría el estudio de campo. Por ello, aunque la parte de la identificación y selección de entidades se corresponde al capítulo 4, en el análisis del sistema de acogida en el nivel local (ciudad de Valencia), se ha decidido incluirla aquí para ilustrar sobre la pertinencia de dicha selección para el estudio de campo.

Primera fase

Corresponde a la identificación de las entidades con mayor peso. En este sentido, y según las subvenciones concedidas tanto por la Generalitat de la Comunidad Valenciana como por el Ayuntamiento de Valencia, se identificaron las entidades que recibían más dinero de dichos organismos. A estas se les sumaron ACCEM, CEAR y Cruz Roja, por ser las entidades que gestionan plazas del sistema de acogida en España, además de ser las que mayor peso tienen a nivel estatal.

Después, se analizó cada entidad y cada programa según sus objetivos y personas a las que estuvieran enfocadas, con el propósito de filtrar las que se dedicaran a las personas solicitantes de asilo y de protección internacional, distinguiéndolas de las que se dedicaban al colectivo de inmigrantes en general. De esta manera se obtenía la relación de proyectos en la ciudad de Valencia en el 2019 al servicio de la acogida de personas SBPI. Además, se profundizaba en el conocimiento del panorama de las entidades de tercer sector para poder ofrecerles participar en el estudio de campo, en tanto que este tenía que ser con personal experto, cualificado y directamente vinculado a la acogida.

Segunda fase

Se elaboró un cuestionario que perseguía dos objetivos: recopilar tanto la información sobre los programas de 2019, como opiniones cualificadas sobre el sistema de acogida, a través de la experiencia en terreno de las ONG.

Este cuestionario se diseñó en Forms y fue enviado a siete expertos para su valoración, la cual se enmarca en una “validación de contenido por juicio de expertos” (Anexo I), que busca verificar la fiabilidad del cuestionario. Para ello, es necesario comprobar, por medio de los jueces o expertos, en qué grado la medición (cuestionario) representa al concepto medido. Siguiendo la definición de Koller, Levenson y Glück⁴², la validez de contenido requiere de una representatividad del constructo que se vea plasmada en el grupo de ítems, y que tiene en cuenta los aspectos gramaticales de estos y la claridad de las instrucciones. En definitiva, el cuestionario, en este caso, debe representar aquello que se pretende medir.

Para este proceso de validación se solicitó a un conjunto de personas expertas en métodos de investigación y en Ciencias Políticas realizar este juicio sobre el cuestionario, centrando el proceso de valoración en tres dimensiones, partiendo siempre de la base del constructo. Las dimensiones evaluadas fueron la “relevancia”, entendiendo esta como el grado en el que los ítems representan aquello que se pretende medir, por lo que se convierte en esencial; la “pertinencia”, haciendo referencia a que el ítem es adecuado para lo que se quiere medir; y el “diseño”, que se trata de verificar si el ítem está bien diseñado y se entiende correctamente o, por el contrario, presenta alguna incoherencia, sesgo o error.

De este modo, se le proporcionó a cada uno de los expertos las instrucciones para realizar el proceso de validación, junto con un formulario

⁴² Ingrid Koller, Michael R. Levenson, y Judith Glück, “What do you think you are measuring? A mixed-methods procedure from assessing the content validity of test items and theory-based scaling”, *Frontiers in Psychology* 8, (2017), 1-20.

para la valoración de cada uno de los ítems, en relación con las tres dimensiones evaluadas; realizando, para ello, una valoración con una escala Likert de 5 puntos, y dejando una casilla para cualquier aportación o valoración cualitativa. Asimismo, se les indicó el acceso al cuestionario en Forms para poder realizar la valoración de los ítems.

Tras la valoración recogida por cada uno de los expertos, se procedió a la elaboración de los análisis y revisión del cuestionario, teniendo en cuenta los resultados estadísticos y las valoraciones cualitativas recogidas.

Los análisis de datos se realizaron con el paquete estadístico SPSS 24 y se basaron en un análisis descriptivo, a fin de hacer una valoración general de los ítems según las tres dimensiones evaluadas; y el análisis de consistencia interjueces para establecer el grado de consenso intersubjetivo, para así poder valorar la adecuación de la prueba (cuestionario), lo cual se llevó a cabo mediante el análisis de correlación intraclase y el coeficiente Alfa de Cronbach (ver todos los resultados en Anexo I – *revisión del cuestionario por los expertos*).

Para la interpretación del coeficiente Alfa de Cronbach se seguirán los criterios de baremación propuestos por George y Mallery⁴³, tal como se recoge en la siguiente tabla:

⁴³ Darren George y Paul Mallery, *SPSS for Windows step by step: A simple guide and reference. 11.0 update (4th ed.)*, (Boston: Allyn y Bacon, 2003).

Tabla 3. Interpretación Alfa de Cronbach⁴⁴

Coeficiente	Interpretación
> 0,9	Excelente
Entre 0,9 y 0,8	Bueno
Entre 0,8 y 0,7	Aceptable
Entre 0,7 y 0,6	Cuestionable
Entre 0,6 y 0,5	Pobre
< 0,5	No es aceptable

Fuente: elaboración propia

Como aparece en el Anexo I – *Análisis de concordancia y resultados del proceso de validación*, la valoración de los expertos tuvo un grado de acuerdo alto; además, el índice Alfa de Cronbach, en el total de las tres dimensiones evaluadas, es bueno (ver Tabla 4), lo que indica un buen grado de fiabilidad, de acuerdo con las valoraciones de los expertos. No obstante, se consideraron las aportaciones cualitativas de los expertos para el rediseño y mejora del cuestionario, logrando su versión final.

Tabla 4. Coeficiente de fiabilidad por dimensiones evaluadas

Dimensión	Alfa de Cronbach Correlación intraclase
Relevancia	,870
Pertinencia	,889
Diseño	,950

Fuente: elaboración propia

⁴⁴ George y Mallery, *SPSS for Windows...*

Una vez modificado el cuestionario (ver Anexo I – *cuestionario ad hoc para entidades participantes del sistema de acogida en la ciudad de Valencia*), se envió por correo con la solicitud de participación a las entidades con presencia en 2019 y a otras que se estimaron pertinentes por su presencia en el sistema de acogida en Valencia. En el correo electrónico (ver Anexo II – *texto de toma de contacto con los participantes*), además de invitarles a la participación, a través del cuestionario, se les invitaba a un grupo de discusión que constituye la tercera fase.

Algunas entidades participaron solo en el cuestionario, puesto que resultaba de interés que en el grupo de discusión participaran las entidades principales, las cuales habían surgido en el análisis. Se decidió incluir a Save the Children, aunque solo trabajen con familias con el estatuto concedido de refugiado (y no solicitantes), por la voluntad de integrar una perspectiva de colectivo, especialmente vulnerable dentro de los SBPI (menores), por ampliar el espectro en el estudio y porque se ofrecieron a participar.

Tercera fase

Esta fase constituye, efectivamente, un grupo de discusión (en adelante GD) que se planteó a modo de discusión informal y semiestructurada. La estructura de la sesión se diseñó siguiendo las pautas de diversos autores,⁴⁵ y se ha contado con

- Una moderadora para dirigir el grupo y facilitar la participación de todos los participantes.

⁴⁵ Carmen Carmona Rodríguez, María Rosario García-Bellido, y Margarita Bakieva, “Reflexiones de un grupo de gestores en Valencia sobre las evaluaciones de sistemas educativos”, en *La evaluación de sistemas educativos. Informaciones de interés para los colectivos implicados*, eds. Jesús Miguel Jornet Meliá, Mercedes García García, José González Such y Mario Rueda Beltrán, (Valencia: Universitat de València, Servei de Publicacions, 2014), 59–80; Monique M. Hennink, *Focus group discussions. Understanding qualitative research*, (Nueva York: Oxford University Press, 2014); Orlando Mella Valenzuela, *Grupos focales. Focus Group. Técnica de investigación cualitativa*. (Santiago: CIDE, 2000); Sue Wilkinson, “Focus group research”, en *Qualitative research: Theory, Method and Practice (2a Ed.)*, ed. David Silverman. (London: SAGE Publications, 2004).

- Una secretaria que registró por escrito, a modo de acta, lo acontecido en la reunión, además de sintetizar la información y concluirla con un resumen.
- Los participantes que discutieron de manera abierta en torno a diferentes cuestiones.

El procedimiento que se ha planteado para los grupos de discusión ha constado de cuatro etapas (ver Tabla 5):

Tabla 5. *Etapas de los grupos de discusión*

Etapas de los grupos de discusión	
Etapa 1. <i>Planificación</i>	1. Definición de los objetivos, dimensión y guías de preguntas. 2. Establecimiento del lugar, fecha y hora. 3. Aspectos éticos a considerar.
Etapa 2. <i>Selección</i>	1. Definición de la población de estudio y de los criterios de selección. 2. Desarrollar guiones/pautas de invitación. 3. Realizar contactos.
Etapa 3. <i>Moderación</i>	1. Preparación de los materiales necesarios y el lugar de reunión. 2. Determinar qué técnicas se utilizarán para la recogida de datos. 3. Desarrollo del grupo de discusión (inicio, transcurso y cierre).
Etapa 4. <i>Análisis e informe</i>	1. Recopilación y transcripción del material obtenido. 2. Estudio de los datos y extracción de ideas clave. 3. Redacción del informe.

Fuente: elaboración propia

Etapa 1. Planificación

1. Definición de los objetivos, dimensión y guías de preguntas: con el fin de asegurar de qué se trataban todos los temas pertinentes para el GD, se ha elaborado un guion de preguntas relativo a los tópicos relevantes que se querían tratar y que se correspondían con las dimensiones predefinidas. Las preguntas han sido abiertas y se han ordenado en función del tema, empezando también de lo general a lo particular y siguiendo el mismo orden que el desarrollado en la tesis.

Tabla 6. Guion de preguntas para el grupo de discusión

Grupo de discusión	Dimensión	Subdimensión	Preguntas
<i>ONG participantes en el sistema de acogida valenciano</i>	I. Identificar las características del sistema de acogida en España y sus posibilidades de mejora.	<p>I.I. Analizar la eficacia de la normativa e identificar las posibles lagunas que afecten directamente a los itinerarios de acogida.</p> <p>I.II. Conocer las posibilidades de mejora del sistema actual (sin aumento de recursos).</p>	<p>1. ¿Qué opináis de la normativa actual y de su aplicación?</p> <p>2. ¿Desde las ONG existen herramientas suficientes para mejorar el sistema de acogida o consideráis que falta algo?</p>
	II. Identificar estrategias para favorecer la integración a largo plazo a través del sistema de acogida.	<p>II.I. Elementos en el sistema de acogida valenciano que sean favorables a la integración.</p> <p>II.II. Problemas en el sistema que afectan a la integración.</p>	<p>3. ¿Respecto a la integración, qué elementos del sistema consideráis que ayudan y cuáles mejoraríais?</p>
	III. Analizar el factor local en el sistema de acogida.	<p>III.I. Identificar las condiciones de acogida en Valencia (antes de la pandemia) y las posibilidades de acceder al sistema.</p> <p>III.II. El papel de los ayuntamientos.</p>	<p>4. ¿Es Valencia una “ciutat refugi”?</p> <p>5. ¿Hasta qué punto son importantes los actores locales?</p>

Fuente: elaboración propia

2. Establecimiento del lugar, fecha y hora: se ha realizado una selección del espacio y tipo de sesión acorde al evento que se quería realizar. Por ello, se llevó a cabo en la Sala de Juntas del Palacio de Colomina, el martes 30 de abril a las 12.00. Dicha sala contaba con las necesidades tecnológicas y prácticas para realizar la sesión. Se pudo mantener la distancia de seguridad sanitaria entre los participantes que asistieron de manera presencial, y se contó con apoyo tecnológico suficiente para habilitar la sesión de manera online.

3. Aspectos éticos a considerar: antes de realizar el grupo de discusión, se redactó y se hizo circular un consentimiento informado que también se explicó y se entregó el día del evento para aquellos participantes que no lo hubieran firmado. En dicho consentimiento, se garantizaba la confidencialidad y el anonimato de los participantes, además de explicarse que los resultados obtenidos se utilizarían únicamente a efectos de la realización de esta tesis doctoral.

Etapa 2. Selección

1. Definición de la población de estudio y de los criterios de selección: la selección de los participantes del grupo de discusión se realizó de manera cualitativa, atendiendo a su participación por criterios de pertinencia, según los datos obtenidos de forma previa en el análisis de las entidades en Valencia. Así, se decidió contactar a Cruz Roja, CEPAIM, SJM, Valencia Acoge, Save the Children, CEAR, Hijas de la Caridad y ACNUR.

2. Desarrollar guiones/pautas de invitación: los contactos se realizaron a través de email y por teléfono.

3. Realizar contactos: una vez llevado a cabo, se procedió a un último filtrado de los participantes, atendiendo a lo que consideraban ellos de si podían aportar o no. En el caso de Cruz Roja, se negaron a participar para no violar el principio de neutralidad que les rige; las Hijas de la Caridad se negaron a participar sin dar explicaciones; por parte de ACNUR, no

trabajaban en el sistema de acogida en la Comunidad Valenciana, pero se ofrecieron a participar; en el caso de CEPAIM, se negaron a participar por considerar que no estaban cualificadas para asistir y responder a las preguntas sobre el sistema de acogida; y en el caso de ACCEM, les surgieron unos imprevistos de última hora que les imposibilitaron la participación en el Grupo. Así que finalmente se contó con la experiencia de Valencia Acoge, ACNUR, SJM, CEAR y Save the Children.

Etapa 3. Moderación

1. Preparación de los materiales necesarios y el lugar de reunión: esto supone reservar el espacio, en este caso, la mencionada sala de juntas de Palacio de Colomina, la cámara de vídeo, la grabadora que se situó en el centro de la mesa para recoger las voces de los que participaban presencialmente, el ordenador que permitía realizar la sesión online, mediante la plataforma Zoom; la documentación a entregar a los participantes, es decir, el consentimiento informado (ver Anexo II – *material entregado a las entidades: consentimiento informado*); y la ficha técnica del grupo de discusión que se entregó a la moderadora para que pudiera disponer de los objetivos, dimensiones y preguntas que se iban a tratar en el grupo.

2. Determinar qué técnicas se utilizarán para la recogida de datos.

3. Desarrollo del grupo de discusión (inicio, transcurso y cierre): la estructura fue de a) inicio, donde se explicaron los objetivos del grupo y el marco en el que se desarrollaba la investigación, así como se procedió a una introducción de cada uno de los presentes; b) el transcurso, en el que se formularon las preguntas y se dejó tiempo suficiente para que cada participante aportara su opinión; y c) cierre, donde la secretaria repitió las ideas principales del grupo de discusión a modo de resumen y conclusión, y que los participantes aprobaron antes de proceder al agradecimiento por su colaboración. La duración total fue de noventa minutos, aunque se deben tener en cuenta unos diez minutos iniciales mientras se conectaban

los participantes que estarían de manera online, y los ajustes técnicos derivados de la doble asistencia (presencial y telemática).

Etapa 4. Análisis e informe

1. Recopilación y transcripción del material obtenido: esto se realizó posteriormente al grupo de discusión, utilizando tanto la grabación resultante de la reunión como la grabadora que se había utilizado para poder escuchar de forma clara las aportaciones de todos los participantes, debido a que con el uso de las mascarillas a veces se perdían palabras en la grabación de vídeo (ver Anexo II - *transcripciones*).

2. Estudio de los datos y extracción de ideas clave: tras obtener las transcripciones se procedió al análisis de los datos y extracción de ideas clave, mediante un análisis de contenido revisado por tres jueces. Se elaboraron mapas conceptuales por medio del programa CMap Tools.

3. Redacción del informe

2.4. Aspectos éticos – legales de la investigación

A lo largo del desarrollo del trabajo se han contemplado los aspectos ético-legales en torno al trabajo de campo y la relación con los sujetos que participaban en él, y las ligadas a la redacción del presente trabajo.

De esta manera, durante el trabajo de campo se tuvieron en cuenta los aspectos éticos de autonomía y privacidad. De esta manera se garantizaba la voluntariedad de la participación en el estudio, así como que tuvieran en todo momento disponible la información acerca de los fines que perseguía el mismo a través del consentimiento informado (Anexo II). Por otro lado, se garantiza su anonimato y la confidencialidad de la información aportada tanto en el cuestionario como en el grupo de discusión. En línea con la Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos, las grabaciones de vídeo, audio y los textos recogidos se han guardado y protegido y solo tiene acceso la investigadora principal de este estudio.

Por último, y en relación con la redacción y difusión del presente trabajo, se garantiza la originalidad del mismo. Para ello se ha prevenido el plagio a través de la indicación explícita de las fuentes.

3. Interés de la investigación

Esta investigación busca conocer un entorno cercano y desde esa posición tienen sentido las aportaciones que se realizan en este trabajo. La realidad del asilo en la ciudad de Valencia viene determinada por otros niveles y sistemas que inciden en el nivel local como el autonómico, el estatal y el europeo. Por eso se realiza un estudio de caso en forma de pirámide invertida. Para poder responder a ¿cómo se protege el derecho al asilo en mi ciudad? ha de realizarse un análisis multidisciplinar y multinivel que permita conocer la interrelación entre todos esos sistemas y, cómo inciden en el protagonista de esta investigación: el solicitante de asilo.

Este análisis piramidal resulta relativamente innovador porque utiliza una estructura de pirámide invertida en la que para conocer una realidad hay que estudiarla desde diferentes puntos. Puede estudiarse una gota de agua del mar, o estudiar el mar desde la perspectiva de una gota de agua. Es esta segunda metáfora la que se aplicaría a este trabajo.

Un análisis a un solo nivel no sería suficiente para abordar un tema tan complejo como el asilo, y así en lugar de centrarse únicamente en la parte que afecta a Europa o a un estado concreto o incluso a un gobierno, se ha estudiado desde una perspectiva multi-nivel. Así pueden tenerse en cuenta todos los actores gubernamentales y se puede ampliar el conocimiento sobre la interrelación entre ellos con respecto al asilo.

Las diferentes disciplinas aplicadas aportan una visión holística sobre el tema, pero a la vez han hecho necesario utilizar una diferente metodología según la que fuera más apropiada para la obtención de datos. Podríamos hablar de una triangulación de métodos, muy útil en los trabajos cualitativos, dado que ayuda a reducir los sesgos y a validar la investigación.

Por otro lado, el marco teórico que produce es extrapolable a otros Estados de la UE, ya que muchos de ellos tienen también las competencias descentralizadas en sus administraciones locales o regionales (Italia, por ejemplo). En esta dirección podrían ir las futuras líneas de investigación, analizando los mismos niveles desde la perspectiva de otro actor (otra ciudad, otra Comunidad, otro Estado miembro).

Es cierto que se han encontrado dificultades y limitaciones a la hora de poder realizar la investigación. Estas dificultades se han presentado en su mayoría en la realización del trabajo de campo cuando se ha visto condicionado a la voluntariedad de su participación en la investigación. Habría sido muy interesante poder tener acceso a todas las entidades a las que se les solicitó su participación como Cruz Roja, APIP o CEPAIM.

En este sentido, las conclusiones de esta tesis son parciales y provisionales ya que se ha estudiado el fenómeno acotado en tiempo y espacio. Se ha pretendido arrojar luz sobre un contexto concreto, el del asilo en la ciudad de Valencia, a través del estudio de la interrelación entre los diferentes niveles que impactan sobre el asilo. De esta manera se buscaba poder responder a ¿cómo se protege el derecho al asilo? utilizando el binomio de seguridad – derechos humanos, para delimitar si se busca una protección del derecho o por el contrario predominan intereses securitarios.

A modo de cierre, este trabajo, que se presenta como una pirámide invertida, de lo general a lo particular intentando conocer la realidad local, se enmarca en el discurso de la importancia de los actores locales. Así, se muestra necesaria una mayor descentralización y coordinación entre los actores involucrados para poder desarrollar una política de asilo y refugio que acoja e integre a largo plazo. Las ciudades y los gobiernos locales, que son los más cercanos al ciudadano, se muestran como la opción más rápida y efectiva de garantizar la protección a la persona solicitante en el sistema de acogida frente a la lenta burocracia o escasez de recursos de niveles superiores.