



Facultad de Derecho

INMIGRACIÓN Y CIUDADANÍA EN LA UNIÓN EUROPEA,
LA ESPECIAL POSICIÓN DE LOS REFUGIADOS
UCRANIANOS

Autor: Gomendio Porcel, Miguel
Tutor: Morente Parra, Vanesa

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| 1. RESUMEN..... | 3 |
| 2. PALABRAS CLAVE..... | 3 |
| 3. CONTEXTUALIZACIÓN..... | 4 |
| 4. INMIGRACIÓN..... | 6 |
| 4.1. La Inmigración y Políticas de Integración..... | 6 |
| <i>4.1.1. Los flujos migratorios en el contexto actual de la globalización.....</i> | <i>6</i> |
| <i>4.1.2. Los presupuestos de los modelos de integración.....</i> | <i>7</i> |
| 4.2. Variantes de cierre: Etnos y Demos..... | 10 |
| 4.3. Migraciones y Cultura democrática..... | 11 |
| 5. CIUDADANÍA..... | 16 |
| 5.1. Estatuto de ciudadanía europeo..... | 17 |
| 5.2. Cosmopolitismo y la ciudadanía universal..... | 19 |
| 5.3. El problema de la Multiculturalidad..... | 23 |
| 6. ESTATUTO JURÍDICO DEL INMIGRANTE EXTRACOMUNITARIO..... | 27 |
| 6.1. Inmigración en la unión europea..... | 27 |
| 6.2. La especial posición de los refugiados..... | 29 |
| <i>6.2.1. El derecho de asilo.....</i> | <i>33</i> |
| <i>6.2.2. Los refugiados ucranianos.....</i> | <i>35</i> |
| a) Contexto actual en Ucrania..... | 35 |
| b) Diferencias con la crisis migratoria de 2015..... | 36 |
| c) Medidas especiales a nivel comunitario..... | 39 |
| i) Medidas UE contra Rusia..... | 39 |
| ii) Medidas UE en favor de Ucrania..... | 40 |
| iii) Medidas en favor de refugiados ucranianos..... | 42 |
| 7. CONCLUSIONES..... | 44 |
| 8. BIBLIOGRAFÍA..... | 45 |
| 8.1. Literatura especializada..... | 45 |
| 8.2. Regulación jurídica..... | 45 |
| 8.3. Recursos internet..... | 48 |

1. RESUMEN.

Se va a desarrollar conceptualmente el tema de la inmigración y las políticas de integración que realiza la Unión Europea, abordando el concepto de ciudadanía desde distintas teorías socio jurídicas y como se establece una distinción de las personas en base a medidas políticas de los Estados; dentro de esa clasificación distinguiremos entre inmigrantes y ciudadanos, incluyendo los extranjeros comunitarios, analizando las peculiaridades de ambos grupos manifestando la necesidad de regulaciones y marcos jurídicos distintos, profundizando en la especialidad del derecho de asilo en relación con los ucranianos y el conflicto actual.

ABSTRACT

Throughout this paper we are going to discuss the topic of citizenship, immigration, and the integration policies that the EU applies. The topics will be analysed with various points of view and how the countries end up giving distinct legal status and the implications of each one. The end of the paper will demonstrate the importance of culture, religion, and demographic circumstances so as to achieve faster protection for refugees.

2. PALABRAS CLAVES.

(Inmigración, Ciudadanía, Ciudadano Comunitario, Estatuto jurídico extracomunitario, Refugiado, Derecho de asilo, Políticas de integración, Variantes de cierre).

KEY WORDS

(Immigration, Citizenship, EU citizen, non-EU legal status, Refugee, Right to asylum, Integration policies, closure variants).

3. CONTEXTUALIZACIÓN.

El presente Trabajo de Fin de Grado trata el tema de la inmigración y la ciudadanía, la eficacia del estatuto de ciudadanía europeo desde un punto de vista socio jurídico en el ámbito de Unión Europea y la especial situación de los refugiados ucranianos.

El problema migratorio lleva siendo relevante desde finales del siglo XIX, pero es ahora en el contexto de un mundo globalizado cuando ha adquirido una mayor dimensión, en tanto en cuanto la disparidad de los recursos en el mercado global hace aflorar la migración por motivos económicos, siendo la Unión Europea uno de los principales receptores de estos flujos migratorios.

Este fenómeno es recurrente en el debate público de las democracias y foros internacionales, y está presente a través de noticias, iniciativas jurídicas, políticas o sociales en la vida pública de la sociedad europea. Su repercusión va más allá de la mera noticia, mostrando el sufrimiento de los que pretenden entrar en la Unión Europea, como es el caso de los inmigrantes que tratan de llegar a las costas del continente europeo a través de pateras y de los refugiados que buscan asilo como es el caso actual de los ucranianos que huyen del conflicto bélico.

Analizaremos el problema social y la estigmatización de los extranjeros como culpables de la mala situación económica y laboral y la distinción entre ‘buenos’ y ‘malos’ inmigrantes en función de las condiciones administrativas en las que se encuentran.

Por otro lado, abordaremos las distintas visiones socio jurídicas sobre la inmigración y el desarrollo jurídico que se ha realizado en la Unión Europea para establecer un marco estatutario sobre la ciudadanía europea y por otro lado el de los inmigrantes extracomunitarios; así como los distintos modelos de políticas de integración, con especial atención a la protección y asilo de los refugiados. Dentro de las políticas de integración distinguiremos entre las variantes de cierre *ethnos* y *demos* que son caracteres fundamentales en todas las sociedades y como tratar de usar las variantes complementariamente para elaborar medidas que se ajusten a la política territorial y a la comunidad cultural.

Además, examinaremos las consecuencias y la repercusión que tiene este fenómeno en las sociedades receptoras, especialmente en la repercusión que tiene en las instituciones jurídico-políticas, ahondando en el concepto de la ciudadanía. Analizando el fenómeno desde una variedad de propuestas del concepto de ciudadanía, como el Cosmopolitismo, el Multiculturalismo y la ciudadanía cívica; aportando distintos enfoques para analizar el fenómeno de manera global y pormenorizada desde cada perspectiva.

Por último, analizaremos la especial posición de los refugiados, la eficacia del derecho de asilo y las diferencias en base a razones culturales, religiosas, históricas y geográficas que suponen una diferente actuación de la Unión Europea respecto de la crisis migratoria de 2015 y la crisis de refugiados ucranianos.

4. LA INMIGRACIÓN.

4.1. La inmigración y las políticas de integración.

4.1.1. *Los flujos migratorios en el contexto de la globalización.*

Históricamente se ha producido un fenómeno consistente en la movilización de personas por el globo terráqueo, desde su lugar de origen a una nueva región, estos movimientos se producían bien por el progreso y desarrollo que facilitaba la vida en lugares inhóspitos, o bien por situaciones forzosas como el Éxodo o huida de Egipto, o la Hégira de Mahoma de la Meca a Medina; dicho fenómeno se conoce como Inmigración.

En la actualidad este fenómeno migratorio lejos de aminorar o decrecer se ha visto incrementado de manera significativa, y aunque parezca desconcertante es un presupuesto lógico debido a la globalización; este proceso de mundialización que viene a interconectar a todo el mundo buscando la creación de un mercado único, por ende tiene como valor esencial la movilidad, produciéndose un desplazamiento constante de recursos y capital, consecuentemente eso produce las personas también se desplacen, ya sea por intereses o causas económicas o por traslado forzoso. Aunque ya ahondaremos en este tema puesto que los países receptores sí establecen medidas de cierre o fronteras con un doble rasero en función de las condiciones con las que entra el inmigrante, estableciendo así una distinción entre ‘buenos’ y ‘malos’ inmigrantes¹.

Estos flujos migratorios se producen su gran mayoría por intereses económicos donde los países desarrollados atraen de los países subdesarrollados o en vías de desarrollo a personas con expectativas de mejorar el nivel de vida, produciéndose un incremento de la oferta de mano de obra y dejando sin recursos a los países de origen.

¹ Stephen Castles ha sintetizado los flujos ‘buenos’ (capital, propiedad intelectual, trabajadores cualificados, valores culturales occidentales) y los ‘no deseados’ (trabajadores de baja cualificación, inmigrantes forzosos, refugiados, valores culturales no occidentales) y el doble juego en el proceso de globalización: los primeros circulan libremente mientras que los segundos se enfrentan al cierre de fronteras y a la criminalización de las redes transnacionales a través de las que se organizan. El problema es que, los factores complejos (económicos, políticos, demográficos, culturales y sociales) que estimulan todos los flujos migratorios son factores propios del proceso de globalización y son más fuertes que cualquier medida de policía de fronteras. “*Migration and Community Formation under Conditions of Globalization*” University of Oxford, 2002, p1143-1168.

Por tanto, hablamos de una dualidad del mercado global que mantiene una liberalización y flexibilización para el mercado de capitales con el auge del de bienes, mientras se crean más barreras de entrada para ese mercado de trabajo global.

El fenómeno migratorio es un factor sistémico del mundo globalizado, como define De Lucas es global, complejo e integral. Global porque atañe a todo el planeta, que hace imposible abordarlo desde una perspectiva de un Estado nacional. Complejo por plural, no existe un grupo homogéneo de inmigrantes ni tampoco son vías unidireccionales, salen y entran indistintamente, en función del saldo final el Estado será de recepción o de origen. Integral porque es un fenómeno que afecta a todas las esferas de las relaciones sociales, estas son: económico, laboral, cultural, jurídico y político². Por tanto, se debe analizar como un proceso que atañe de distinta manera a los sujetos intervinientes: la sociedad de origen la cual pierde capital humano y las consecuencias demográficas que ello conlleva, la sociedad receptora que establece discriminatoriamente barreras sociales en función del tipo de extranjero y los propios inmigrantes que son los verdaderos sujetos que padecen el proceso y en muchos de los casos las víctimas de este fenómeno.

4.1.2. Los presupuestos de los modelos de políticas de inmigración.

Por lo que se refiere a la Unión Europea, y a sus Estados miembros, se ha generalizado un modelo de gestión de la inmigración que puede definirse como política defensiva³, de policía de fronteras y que se adecua a las coyunturas del mercado de trabajo, hasta llegar a tales extremos como la discriminación en base a la raza y cualificación laboral, por ejemplo la que llevó a cabo Alemania para aceptar de manera temporal y mientras durase el contrato de trabajo a los ingenieros informáticos de origen indio⁴.

² Cfr. De Lucas, J./Martínez de Pisón, J., "Inmigración y Ciudadanía perspectivas socio jurídicas", Universidad de la Rioja, Logroño, 2003, pp. 23-25.

³ Idem, p. 26.

⁴ *Inder, nicht kínder!* Esta política de inmigración alemana requería técnicos informáticos titulados en universidades indias, pero no se aceptaban aquellos que tuvieran niños o familia y sólo por la duración del contrato laboral.

Con el paso del tiempo y una vez que la UE se hizo con algunas competencias en materia de inmigración se podía pensar que se iba a desarrollar un marco adecuado y acorde a la Convención de Ginebra de 1951 en la que se establecía el Estatuto de los refugiados, pero la realidad ha distado mucho de esa intención inicial. Se estableció una base normativa en el Título IV del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, concretamente los artículos 61 a 69 en materia de Inmigración, que fue introducido por el Tratado de Ámsterdam y modificado por el Tratado de Niza, aunque podemos comprobar que la postura iusinternacional en materia de inmigración por los Estados miembros seguía y siendo extremadamente restrictiva.

Es un modelo de gestión de la inmigración construido a base de distinciones con gran trascendencia normativa, que, tratándose de amparar en clasificaciones objetivas, estas no se basan en la realidad puesto que no se adecuan a ella y consecuentemente no son aptas ni eficaces para poder servir como instrumento para gestionarlas. Como había mencionado previamente distinguen entre ‘buenos’ y ‘malos’ inmigrantes, los primeros son aquellos que se adecuan al país receptor ya sea por motivos laborales, políticos, culturales o económicos, es decir, tienen una cualidad o circunstancia que reputará un beneficio en la sociedad receptora, o por lo menos no creará ningún perjuicio; mientras que el segundo grupo son rechazables ya que no reportarán ningún beneficio a la sociedad receptora, incluso en ocasiones son considerados o estigmatizados como delincuentes.

Como criticó Stephen Castles en su obra *Migración y la formación de comunidades bajo el contexto de la globalización*, las políticas de inmigración han elaborado una tipificación que permite distinguir entre ‘verdadera’ y ‘falsa’ inmigración y la respuesta de Derecho Internacional para reconocer marcos jurídicos distintos, la primera atendiendo a la moral humanitaria de prestar asilo para refugiados concediendo derechos que proteger y la segunda estableciendo requisitos y medidas proteccionistas por parte de los Estados en su ámbito nacional.

Por un lado, la ‘falsa’ inmigración la que se denomina forzosa, que está constituida por las manifestaciones clásicas de asilo y refugio, éstas son provocadas por fenómenos naturales (terremotos, inundaciones, monzones, etc.) o sociales (conflictos bélicos, étnicos o religiosos). Esta clase recibe, más bien, le hemos impuesto la etiqueta de humanitaria por lo que no sólo no se trata de desarrollar una política de integración

adecuada para estas situaciones, sino que supone una prerrogativa moral con respecto a los inmigrantes irregulares que finalmente se vacía de contenido no llegando a aplicar ninguno de los derechos en el largo plazo.

Una de las características fundamentales de este derecho de asilo que otorga el derecho internacional va ligado inexorablemente a la temporalidad. Es decir, en un principio se le dota de una prerrogativa sobre otros inmigrantes pero en el corto plazo, como puede ser una agilización en el trámite de asilo, como se desarrollará en la protección temporal de los refugiados ucranianos en el último título del trabajo, pero en el largo plazo se vacía de contenido puesto que no se llega a materializar la igualdad de trato de un refugiado con un trabajador extranjero y menos aún con un ciudadano; adicionalmente estas prerrogativas tienen carácter temporal e incluyen cláusulas que determinan que una vez que finalice la situación que originó la condición de refugiado que permitió ejercer el derecho de asilo éstos vuelvan a su país de origen, bien es cierto que en caso de transcurso largo de tiempo y si se ha producido arraigo en el país receptor éstos podrán quedarse siempre que cumplan con los requisitos para adquirir la residencia o visados.

Por el contrario, la ‘verdadera’ inmigración que es la consistente en los aspectos económicos y laborales, se les impone un modelo de gestión del *Gastarbeiter*⁵, el trabajador invitado que adquirirá la condición de extranjero. Este concepto, aunque parezca carecer de importancia la tiene socialmente puesto que, aunque no se le encuadre como un inmigrante, sí que se le asigna como un trabajador de paso que no establecerá raíces en el país receptor por lo que no se desarrollan políticas de integración puesto que no se acepta la posibilidad que pueda quedarse establemente. Por tanto, no se produce una integración del inmigrante en la sociedad de acogida y se le deniega una condición necesaria del proceso de integración como es el derecho de reagrupamiento familiar, no es reconocida como tal, sino como un problema para la sociedad receptora que tendría que acoger a ‘seudoinmigrantes’. Es por esta falta de derechos de las condiciones de residencia estable para los inmigrantes que ven como no se les reconocen derechos humanos universales debido a las políticas restrictivas que aplican los Estados, este

⁵ Término utilizado para referirse a los extranjeros o trabajadores migrantes en Alemania del Oeste entre 1955 y 1973.

cúmulo de circunstancias hace inconcebible pensar al inmigrante como posible ciudadano.

Para poder crear y establecer de manera efectiva una política de inmigración se debe fijar en base a tres pilares⁶: i) una gestión legal de los flujos migratorios que sea respetuosa con los principios del Estado de Derecho, que exige el reconocimiento en la equiparación de derechos, más allá de los derechos humanos básicos, ii) un ambicioso programa de desarrollo que asocie a los países de recepción con los de origen y transforme la inmigración en un factor beneficioso para ambas y consecuentemente para el inmigrante que es el principal agente del proceso y, finalmente, iii) mecanismos de políticas públicas de integración y acomodación de los inmigrantes en las sociedades receptoras, que fomenten la convivencia tanto en la esfera familiar o privada como en la pública. En base a estas se debe llegar a la integración política, que viene a ser que los inmigrantes participen en la vida pública y en la sociedad civil en condiciones de igualdad.

4.2. Las variantes de cierre, *demos* y *ethnos*.

La concepción teórica tradicional dentro de las ciencias sociales ha distinguido entre dos variantes de cierre, una variante moderna, universalista, abierta, que implica convivencia basada en el *demos* de la comunidad política territorial; mientras que, la comunidad cultural, basada en el *ethnos*, representa la variante tradicional, particularista y cerrada⁷. Aunque, algunos aspectos son correctos no hay que hacer tal maniqueísmo puesto que no son conceptos fijos e inamovibles, sino que pueden moldearse dependiendo de las circunstancias y que tanto el *demos* como el *ethnos*, tanto la comunidad como el pueblo, pueden ser más o menos ‘cerrados’ o ‘abiertos’ y desempeñar un papel universalista o particularista.

Una de las circunstancias en las que el *demos* es más abierto que el *ethnos*, es el aspecto entre comunidad política territorial y el pueblo, como grupo étnico. En este caso, el *demos* afecta al individuo en partes limitadas de su existencia en la vida pública,

⁶ Naïr, *Le Déplacement du monde. Migration et thématiques identitaires*, París, 1998.

⁷ Fernández Enguita, M./Martínez de Pisón, J., “Inmigración y Ciudadanía perspectivas socio jurídicas”, Universidad de la Rioja, Logroño, 2003, pp. 53-59.

mientras que el *etnos*, tiende a afectar a la totalidad. El Estado regula aspectos mínimos de la vida cotidiana para que se desarrolle una convivencia cívica de la sociedad, por otro lado, la etnia invade la esfera interna del individuo, nos afecta al modo de interactuar y relacionarnos en base a nuestras costumbres. Mientras que el *demos* tiene un carácter más restrictivo, fijando los límites de lo que debemos hacer, el del *etnos* es más prescriptivo obligándonos a hacer ciertas cosas.

Pero, fuera de esa diferenciación en el grado de implicación que generan al individuo, ninguno de los dos es por naturaleza abierto o cerrado. Siempre que uno afecte de manera universalista al individuo el otro tendrá una esfera más reducida o particularista.

El *etnos* no es particularista en sí mismo, sino en relación al *demos*, como subdivisión. Las divisiones étnicas resultan particularistas en la mayoría de los estados modernos porque se han desarrollado en una organización más rápida que el de la cultura, sobrepasando el alcance territorial de las etnias. Pero nada impide que pueda suceder lo contrario, como es el caso de los judíos que han mantenido una cohesión étnica por encima de las fronteras nacionales por lo que cabe considerar particularista al *demos* y universalista al *etnos*.

Actualmente, puede decirse, que el *demos* ha vencido al *etnos*, es por el desarrollo ha permitido esa vía, es más factible y sencillo dominar un territorio concreto, con independencia de quién se encuentre en él, que un colectivo amplio dispersado. Pero, además la tecnología del poder ha permitido desarrollar el dominio territorial que sobrepase el ámbito territorial.

Quiero señalar que *etnos* y *demos* son, el producto de las dos grandes instituciones de socialización: familia y escuela, la identidad étnica principalmente se adquiere del ambiente familiar, aunque puede darse que también sean los valores de la escuela, como por ejemplo los valores cristianos y un colegio jesuita. Pero generalmente la escuela suele actuar a favor del *demos*. Después de todo, el nacionalismo no es, sino el empeño en convertir el *etnos* en *demos*, de segregarse en uno más amplio.

4.3. Migraciones y cultura democrática.

La democracia no es exclusivamente un sistema jurídico político sino cultural, afecta más allá del establecimiento de un sistema organizativo de gestión y control basado en la igualdad de leyes y de instituciones políticas para salvaguardar el pluralismo, la tolerancia y la igualdad de oportunidades; pero también es el conjunto de interacciones cotidianas de la sociedad que genera hábitos comunes de obrar y vivir acontecimientos.

Antropológicamente, el concepto de cultura ha significado la base o molde configurador de una conducta compartida por un conjunto de personas, consistente en formas simbólicas que apuntan hacia ciertos valores y creencias. La cultura produce un sentimiento común de carácter personal que engloba o es perteneciente a un conjunto, generalmente grande, de personas a las que afecta en su esfera interna y forma creencias, estados emotivos y deseos que impulsan al individuo.

El substrato de la cultura democrática⁸ es la identidad ciudadana. Se trata de un conjunto común de ideas, valores, creencias y propensiones a actuar que atañen y repercuten en la representación de las formas jurídico-políticas de Estado como son: el concepto de ciudadano, de ley, de autoridad, de justicia y verdad, de vida pública y vida privada, de persona, de separación entre Estado y Religión, etc. Por ejemplo, la ley suele ser concebida como igualitaria, los tribunales de justicia como algo independiente del poder político e imparciales, la autoridad como un sistema de control que es elegido por la soberanía del pueblo mediante representación, la justicia como ese valor de igualdad que impera en todos los ámbitos y ante todos, etc.

Son estas creencias y valores de base los que producen un *ethos* muy similar en los distintos Estados miembros de la Unión Europea, que a pesar de nuestras muchas diferencias culturales y sociales se ha conseguido establecer una base común de valores, creencias y deseos que nos confiere una identidad básica, que no solo afecta al concepto de ciudadano sino también a la esfera interna del individuo. Un Estado nunca puede tomar una posición totalmente neutra, puesto que con la sola fijación de unas bases estaría

⁸ Azurmendi Inchausti, M./Martínez de Pisón, J., "Inmigración y Ciudadanía perspectivas socio jurídicas", Universidad de la Rioja, Logroño, 2003, pp. 64-75.

optando y estableciendo mayor peso en algún punto de la balanza, es este *ethos* mediante el concepto de ciudadanía europea el que asienta el conjunto de valores y creencias que propugna en sus ideales, consecuentemente cada Estado de forma individual y por causas históricas, culturales, religiosas, geopolíticas... son los que fijan una ética mínima en base a unos derechos humanos fundamentales, la defensa de la igualdad, libertad y democracia con sus mecanismos jurídico políticos.

Sobre este fondo común de identidad la organización estatal democrática requiere además de cualidades cívicas sobre formas de identidad nacional y local, religiosa y laica, público y privado. Cualidades dirigidas a evitar la violencia y servir como solucionador de conflictos, además de persuadir mediante actitudes positivas de tolerancia y trabajo común con ciudadanos diferentes, como pueden ser extranjeros, inmigrantes y refugiados.

De esta civilidad democrática resaltan históricamente cuatro dimensiones⁹: la primera, un espíritu público capaz de evaluar a los ciudadanos y desarrollar un discurso público, en segundo lugar, un sentido de justicia capaz de discernir y respetar los derechos ajenos y moderar las propias reivindicaciones, el tercero, un sentido de decencia civil que se extiende a los aspectos básicos de la vida cotidiana, por último, la tolerancia pluralista que acepte cualquier forma de pensar, creencias, religiones y estilo de vida que elijan para sí los demás ciudadanos dentro del respeto de la ley y el derecho de las demás personas.

Todas las dimensiones son promovidas por las familias, las escuelas y las asociaciones voluntarias, y consisten, en definitiva, en el aprendizaje de las prácticas cívicas para poder asegurar su reproducción social en las condiciones de legitimidad de Estado Democrático. La escuela y la familia son los operadores esenciales, que enseñan desde niños cómo emprender el razonamiento crítico y la perspectiva moral.

Siendo la sociedad democrática la única culturalmente pluralista de cuantas existen en el mundo y admite todo tipo de modos de vida, únicamente admite modos formas identitarias tolerantes, capaces de asociarse a los valores centrales o base común de las formas democráticas. Es por ello por lo que a los inmigrantes no solo hay que

⁹ Ídem. Cfr. Azurmendi, p.67.

integrarles políticamente sino también socialmente, dentro de nuestra cultura democrática, de la lealtad constitucional, es decir, de nuestro *ethos*.

Pero para ello se deben dar dos supuestos: el primero que se dote a los inmigrantes de los mismos derechos cívicos, políticos y sociales desde los que asuman las mismas obligaciones; el segundo, que sus modos de vida deben asumir la cultura pluralista en la vida cotidiana, como utilizó el filósofo alemán en la expresión *scienter et volenter*¹⁰ de la que podemos extraer en su argumentario que el Estado nacional tiene un *ethos* juridificado que le obliga a actuar para la realización de los derechos fundamentales, y que integrar a los inmigrantes implica respetar su modo de vida puesto que el Estado trata de ser neutral.

Es en este debate donde debemos discernir entre el pluralismo y la integración social y la discriminación multicultural, es decir buscar los aspectos que nos asemejan para romper las barreras étnicas que nos separan para crear una base común con respeto de valores y creencias que permita la tolerancia. Siempre buscando el civismo de la cultura democrática mediante la libertad del individuo pero que en la práctica debe de ir acompañada de políticas de integración eficaces que permitan a los inmigrantes crear un contexto favorable para poder ejercer unos derechos igualitarios a los del ciudadano.

Pero por otro lado debemos diferenciar el concepto de integración del de asimilación, el primero consiste en establecer una serie de medidas para facilitar que esa parte de la sociedad formada por los inmigrantes se integre como parte de la ciudadanía de un Estado. En cambio, el segundo pretende que esa masa social busque mediante un proceso establecer como propias la cultura del país en que reside, es decir, que trate de asemejar su conducta a la de otros ciudadanos.

Es conveniente facilitar la integración mediante oportunas y efectivas medidas que ayuden al individuo a formar parte de la ciudadanía en el menor tiempo posible, pero nunca desvincularlo por completo de ese proceso de asimilación al país receptor, puesto que si no nunca se llegará a una convivencia cívica y común. Son muchos los Estados que establecen requisitos adicionales para adquirir la ciudadanía, como es el caso de

¹⁰ Jürgen Habermas, *La inclusión del otro*, Paidós, 1999, p 217.

Estados Unidos que obliga al individuo a tener algún lazo de unión con el país además de requisitos temporales y test de integración y el patriotismo constitucional¹¹.

¹¹ Vid. De Lucas, J., "Inmigración y ciudadanía: Visibilidad, Presencia y Pertenencia", Anales de la Cátedra Francisco Suárez, 2003, p.88.

5. LA CIUDADANÍA

Dentro de este subtema en el desarrollo de este trabajo, voy a pasar a analizar la posición común del ciudadano europeo fijado en el estatuto jurídico de la ciudadanía europea, su desarrollo histórico, su base jurídica y los principales derechos que otorga a los distintos nacionales de los Estados miembros. En segundo lugar, trataremos el tema del multiculturalismo y el cosmopolitismo para ampliar ese concepto jurídico de ciudadanía y enfocarlo desde un punto de vista más social lo que nos permitirá abordar la posición de los inmigrantes extracomunitarios y la especial posición del refugiado, que históricamente han sido conceptos ligados para su tratamiento socio-jurídico en el ámbito de regulación de la Unión Europea.

Desde el punto de vista Histórico este debate sobre el concepto de la ciudadanía ha existido desde el comienzo de la civilización griega y su *civitas*, que desencadenó en aquel individuo que participaba en las actividades políticas de la ciudad. Como es lógico el concepto se ha ido desarrollando con el paso del tiempo y se podría delimitar como un concepto sinónimo a la nacionalidad, ambos conceptos tratan de delimitar los derechos y obligaciones de los individuos dentro de un marco geográfico determinado; son los Estados los que otorgan la ciudadanía en base a la nacionalidad.

Desde el punto de vista global ya se ha desarrollado *ad supra*, por lo que sólo cabe mencionar que la importancia de la relación entre la inmigración, los derechos humanos y la justicia distributiva.

Desde el punto de vista político, la distinción en base a razones políticas para otorgar la ciudadanía viene provocada por considerar la inmigración como el principal factor de cambio estructural¹² en un Estado. Por ende, la importancia de abordar las categorías básicas de ciudadanía y multiculturalidad.

Podríamos englobar la ciudadanía en cuatro dimensiones, estas son: la dimensión política que es aquella en la que el individuo cuando adquiere la condición de ciudadano,

¹² ¹² Zapata Barrero, R./Martínez de Pisón, J., "Inmigración y Ciudadanía perspectivas socio jurídicas", Universidad de la Rioja, Logroño, 2003, pp. 113-127.

generalmente se adquiere cuando se alcanza la mayoría de edad, tiene el derecho a participar en la actividad política como es la acción de votar a los representantes del gobierno de la nación, la dimensión social conformado por el conjunto de normas, costumbre y leyes, la dimensión cultural formado por el patrimonio común como es la escritura y la lengua, y finalmente una dimensión ética formada por los valores comunes.

5.1. El Estatuto de Ciudadanía Europeo.

El Estatuto de Ciudadanía Europeo no nace de la nada, sino que es fruto de un desarrollo de la Unión Europea que comienza con el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, firmado en Roma en 1957 en el que se empiezan a establecer las bases de la libre circulación de personas por el territorio, su idea inicial no surge en base a la ciudadanía y derechos sociales, sino que es consecuencia de la expansión de la actividad económica.

Es en la Cumbre de jefes de Estado de París de 1974 cuando se introduce por primera vez la idea de la necesidad de establecer unos derechos especiales a las personas de los Estados que formen parte del Tratado, aunque no se llega a plasmar ningún concepto concreto. Es en el Acta del 20 de septiembre de 1976 en las primeras elecciones al Parlamento Europeo cuando todo comienza a desarrollarse con más consistencia. Que lleva al surgimiento de ese primer proyecto de ciudadanía europeo en 1984 con el Proyecto Spinelli¹³ que en su artículo 3 establecía: *“Los ciudadanos de los Estados miembros son, por dicho motivo, ciudadanos de la Unión. (...) Los ciudadanos de la Unión participan en la vida política de la misma bajo las formas previstas por el presente Tratado, gozan de los derechos que le son reconocidos por el ordenamiento jurídico de la Unión y se amoldan a las mismas”*.

Esta idea del proyecto que no fue ratificado por los Estados vuelve a tomar fuerza en el Consejo Europeo de Roma de 1990 donde se habla de la noción de ciudadanía europea que acabaría plasmándose en el Tratado de Maastricht el 7 de febrero de 1992.

¹³ Iniciativa del eurodiputado italiano Altiero Spinelli que aglutinaba diputados de diversas ideologías políticas a fin de elaborar un proyecto de Tratado de la Unión Europea (adoptado por el Parlamento Europeo el 14-II-1984) con importantes propuestas de cambio que, aunque no fueron aceptadas por los Estados miembros, influyó decisivamente en los sucesivos tratados de reforma de la UE del siglo XX y XXI.

Con el contexto histórico de su desarrollo pasamos a adentrarnos en su base jurídica actual, primeramente, esta base jurídica¹⁴ se localizó en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la Carta de los Derechos Fundamentales del Unión Europea ha supuesto una expansión normativa del marco jurídico del Estatuto de Ciudadanía Europeo.

Su definición viene recogida en el artículo 9 del TUE que dispone: *“La Unión respetará en todas sus actividades el principio de la igualdad de sus ciudadanos, que se beneficiarán por igual de la atención de sus instituciones, órganos y organismos. Será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.”*

Y en el artículo 20 del TFUE *“2. Los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados. Tienen, entre otras cosas, el derecho: a) de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros; b) de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado; c) de acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado; d) de formular peticiones al Parlamento Europeo, de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo, así como de dirigirse a las instituciones y a los órganos consultivos de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y de recibir una contestación en esa misma lengua. Estos derechos se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites definidos por los Tratados y por las medidas adoptadas en aplicación de éstos.”*¹⁵

Para no explayarme en exceso en el ámbito del estatuto de ciudadanía simplemente quería recalcar el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan con las mismas condiciones que los nacionales; y el derecho de acogerse, en

¹⁴ Vid. Artículos 2, 3, 7 y 9 a 12 del Tratado de la Unión Europea (TUE), artículos 18 a 25 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y artículos 39 a 46 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

¹⁵ Vid. Reglamento para los ciudadanos comunitarios, donde se detalla el objeto, el ámbito de aplicación, etc. Reg. UE 2016/1191.

el territorio de un tercer país si mi Estado nacional no está representado; puesto que estos son los principales derechos que entran en conflicto con la inmigración y el derecho al asilo como se desarrollará en el siguiente título del trabajo.

También cabe resaltar las concesiones que se han hecho tras la salida del Reino Unido de la Unión Europea, tanto por los derechos adquiridos por los ciudadanos británicos residentes en los Estados miembros como los de los ciudadanos de la Unión que residen en el Reino Unido, estas concesiones se han hecho mediante legados jurídicos de los derechos nacionales.

5.2. El cosmopolitismo y la ciudadanía universal.

Una vez se consigue orientar y delimitar el concepto de ciudadanía, que como hemos desarrollado en el epígrafe anterior siempre ha estado muy ligado al concepto de nación nos encontramos con nuevos enfoques o formas que hacen cambiar este concepto lineal y acotado de ciudadanía que teníamos. Nacen nuevos conceptos de ciudadanía que trascienden las fronteras de las naciones como es el caso de la ciudadanía supranacional con el claro ejemplo de la ciudadanía europea que desarrollaré más adelante.

Nos encontramos con que las normas que establecían los conceptos como es la nación, las fronteras, la cultura, se diluyen y abren un nuevo tablero de juego al que nos tenemos que adaptar. Comienza una idea poco innovadora pero siempre conflictiva como es el cosmopolitismo¹⁶ adaptado al enfoque de la ciudadanía, desligamos la idea de ciudadano y nación y nos adentramos en la de ciudadanía mundial, aquella que trasciende fronteras geográficas, sociales y culturales. Este concepto se asemeja mucho al desarrollado *ad supra* en la globalización de los flujos migratorios.

Por tanto, esta desvinculación ciudadano-nación¹⁷ se está produciendo porque la concepción se ve superada, por un lado, existen problemas que se deben abordar desde un enfoque global como lo es el cambio climático por lo que se necesita que se adopten medidas que afecten a un gran grupo de naciones porque la acción de uno solo no produce

¹⁶ Ideología que postula que todos los seres humanos pertenecen a una sola comunidad, basada en una moral compartida.

¹⁷ García Inda, A./Martínez de Pisón, J., "Inmigración y Ciudadanía perspectivas socio jurídicas", Universidad de la Rioja, Logroño, 2003, pp. 91-108.

ningún efecto corrector apreciable. Uno de estos ejemplos de enfoque globalista es la Agenda 2030 en la que las Naciones Unidas se compromete a 17 objetivos¹⁸ en busca de la igualdad, la sostenibilidad y la reducción de emisiones la cual firman más de 190 países.

Por otro lado, dentro de lo que es una nación existen distintos grupos étnicos con culturas y costumbres distintas que conviven, como se ha desarrollado ad supra en el *ethos*. Cada vez es más frecuente que se produzca la multiculturalidad dentro de una nación, por tanto, vemos reflejado como este concepto se ve superado no pudiendo utilizar una identidad nacional como elemento para otorgar la ciudadanía.

O más peligroso aún que se utilice el concepto de ciudadanía como elemento diferenciador, lo que produce una distinción entre los individuos que conviven en una sociedad y supondría un retraso y un perjuicio a los grupos sociales más débiles; ya que estos suelen ser los que tienen más dificultades para obtener la ciudadanía y son los no nacionales o inmigrantes. Por tanto, se debería reflexionar sobre el concepto de ciudadanía para que no se utilice como un elemento de exclusión a los más vulnerables porque ello provocaría más desigualdad. Con esto no quiero decir que se desnaturalice la concepción de ciudadanía actual, pero sí que se revise porque la tendencia de cierre y el

¹⁸ 1.- Erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. 2.- Poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible. 3.- Garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos para todas las edades. 4.- Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos. 5.- Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas. 6.- Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos. 7.- Asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos. 8.- Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos. 9.- Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación. 10.- Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos. 11.- Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. 12.- Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenible. 13.- Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (tomando nota de los acuerdos adoptados en el foro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático). 14.- Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible. 15.- Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica. 16.- Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. 17. Fortalecer los medios de ejecución y reavivar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

levantamiento de requisitos para adquirirla invitan a pensar que en la Unión Europea no se está abordando el tema desde una perspectiva social sino sólo económica.

Una de las reflexiones que hace el cosmopolitismo es superar la idea nación-ciudadanía con la de ciudadanía democrática, es decir trascender las fronteras geográficas y formar unos grupos de ciudadanía más grandes mediante el pluralismo, y la elección de los individuos; pero este concepto teórico queda en un plano abstracto puesto que esa elección de los individuos atentaría contra los grupos minoritarios. ¿Las elecciones de las mayorías supondrían el establecimiento de un ethos para todos haciendo que el individuo se desnaturalice de sus raíces y costumbres?, o ¿más bien sería el establecimiento de distintos grupos distribuidos desigualmente dentro de una gran comunidad?; como podemos observar esta concepción aunque teóricamente intente sobreponer el conflicto nación- ciudadanía no hace más que crear una "nación" más grande con los mismos problemas que la actual, donde ni imponer las ideas de una cultura sobre las minorías ni el convivir con el multiculturalismo en un ámbito más grande y por tanto menos controlable y difícil de organizar sea la solución. Del mismo modo pienso que la idea contraria de formar pequeñas sociedades en base al ethos sirva como solución.

Ahondando más en el concepto de la ciudadanía cosmopolita como ciudadanía mundial debemos salir del escenario del debate cerrado que suponen los estados y poner nuestra mira en la cualidad de la ciudadanía y los derechos que otorga. No estableciendo la conexión de ciudadanía como fuente de derechos puesto que estos deben ir intrínsecamente ligados al ser humano. Aunque el modelo actual distinga tipos de ciudadanía y esta sea entregada por el Estado con una serie de derechos y obligaciones; estos en verdad nacen de la condición del hombre por su naturaleza social y esa convivencia en busca de la justicia. Todo ser humano tiene reconocidos una serie de derechos mínimos a los que llamamos fundamentales, que después se extienden a una esfera superior con los que otorga la ciudadanía, más ligados con el funcionamiento y organización política dentro de la sociedad; pero estos son siempre inherentes a la persona y lo que debemos hacer es ampliar esa base de derechos mínimos y se proteja al ser humano de manera global.

El cosmopolitismo aboga teóricamente por la utilización de los derechos de la esfera del ciudadano como un bien que se debe distribuir por todo el mundo con

independencia del estado al que pertenezcamos, es decir, ir un paso más allá y agrandar la esfera de protección de los derechos fundamentales con los respectivos a la ciudadanía. Aunque es obvio que los Estados no van a permitir abrir la concepción de la ciudadanía de esta manera porque supondría, no una mayor protección de aquellos que gozan de menos derechos en la sociedad sino desproteger a aquellos que si lo están. Por tanto, al relativizar la moral del individuo, la de su ethos y sus raíces, se consigue llegar al ideal de que ninguna persona quede excluida y que se alcance la igualdad sin diferenciar por razón de etnia, religión, género, lengua, nación, etc. Pero esa concepción quedaría vacía de contenido porque no existe nada que abarque algo tan amplio que sea efectivo para proteger, más allá no habría nada que proteger porque no existirían diferencias entre estos ciudadanos cosmopolitas mundiales.

Para solventar este dilema de la lealtad a la ciudadanía mundial que implica el cosmopolitismo Muguerza constituye lo que llama *los peldaños del cosmopolitismo*¹⁹, esto es “el individuo para llegar a considerarse parte de la comunidad humana, de la humanidad, necesita a su vez humanizarse interactuando en comunidades intermedias, que funcionarían como peldaños insustituibles de la Cosmópolis y en las cuales aquél aprendería a descubrir a los otros como sus semejantes en contextos así mismo humanos, en lugar del vasto espacio inhóspito e inhumano”. Con ello viene a reafirmar que en las sociedades existen diferencias entre los ciudadanos y que estos se reúnen en base a sus similitudes, pero no se produce una exclusión entre los distintos grupos, sino que interactúan entre todos, y que conforme se avanza peldaño a peldaño podríamos llegar a esa ciudadanía mundial.

Desde mi perspectiva se podría asimilar este concepto teórico del cosmopolitismo con la dualidad que existe entre la nacionalidad de un individuo de un Estado miembro y la ciudadanía europea. En esta dualidad se produce uno de los logros de los ideales del cosmopolitismo ya que se ha conseguido conferir unos derechos a todos los ciudadanos europeos sin importar la nacionalidad. Con esto se consigue a través de mecanismos entre Estados la participación política, aunque no se tenga la nacionalidad del Estado en el que se reside, aunque sea en una esfera supranacional. Esto se ha conseguido por esa voluntad de identidad europea que se desarrollará en el último capítulo del trabajo.

¹⁹ Muguerza, J., “Los peldaños del cosmopolitismo”, Sistema 134, 1996, pp. 5-25.

5.3. El problema del multiculturalismo.

El multiculturalismo en sus inicios era un término que imbuía una vertiente positiva, liberal y de algún modo un concepto abierto que reflejaba la tolerancia entre culturas. Pero que en la actualidad se está transformando en algo con una connotación negativa, ahora se pueden apreciar unos tintes de desencanto con el concepto y debemos analizar el porqué de este cambio.

Esta primera concepción del multiculturalismo se ha visto como algo necesario, que fomenta las relaciones sociales, siempre visto desde un prisma de los aspectos positivos y con la mejor de las proyecciones; pero esto dista bastante de la realidad actual en las sociedades multiculturales. Primero debemos diferenciar dos concepciones distintas de multiculturalismo²⁰: i) una primera consistente en que dentro de una sociedad existen una variedad de culturas que conviven en la esfera pública; ii) la segunda visión del multiculturalismo es aquella en la que las distintas culturas conviven y coexisten de manera igualitaria.

Es importante discernir entre ambas concepciones puesto que supondría un mal análisis social de la realidad que llevaría a una toma de decisiones equivocada, por tanto, en vez de solucionar el problema se podría aumentar generando más tensiones.

Como la segunda concepción es más teórica en busca de un ideal no vamos a profundizar en ella y nos centraremos en la primera que es la que atañe a la realidad europea.

Como hemos comentado a lo largo del presente trabajo las naciones europeas en los siglos pasados forjaron una estructura básica que gira en torno a tres conceptos: el Estado, la nación y la ciudadanía; este es el punto de partida, me atrevería a asegurar que todos los Estados miembros de la Unión Europea son sociedades liberales y democráticas. Este eje tradicionalista que sigue vigente no está adaptado para introducir de manera rápida y efectiva el multiculturalismo, puesto que es una herramienta poco flexible, que ha perdurado en el tiempo en base a unas raíces comunes e históricas en cada nación y de carácter homogéneo. Esto, sumado a la excesiva burocracia de las medidas políticas lo convierte en una herramienta obsoleta y por ello se debe analizar la realidad actual de

²⁰ Zapata Barrero, R./Martínez de Pisón, J., "Inmigración y Ciudadanía perspectivas socio jurídicas", Universidad de la Rioja, Logroño, 2003, pp. 113-127.

manera individual por cada sociedad dentro de su Estado-nación para entre todos y de manera democrática optar por un camino u otro.

Es importante resaltar que, aunque estemos en el contexto de la Unión Europea, ésta no posee la potestad en esta materia y son los Estados los que se oponen a delegarla puesto que es algo intrínseco a la soberanía de un país y no puede quedar en manos ajenas. Son los ciudadanos los que van a elegir a sus representantes para ejercer la soberanía y aplicar políticas acordes a las campañas del partido; y este debate va a ser uno de los más relevantes en cuanto a decisión de voto.

Una vez se ha introducido el concepto de multiculturalismo vamos a analizar el porqué de su connotación negativa actual, la realidad de nuestra sociedad en los países europeo es distinta y las formas de pensamiento también lo son, así que el futuro es incierto y las vías o caminos que lleve cada Estado miembro no serán homogéneos. Actualmente se tiene como ejemplo de esta connotación negativa al multiculturalismo de Francia.

Francia ha sido un país que históricamente se ha erigido como baluarte de la *Liberté, Égalité, Fraternité*²¹ ya desde la revolución francesa, eso añadido a su condición de imperio colonial con mucha expansión en el continente africano ha supuesto que en la actualidad su sociedad sea multicultural. Entonces por qué no sucede lo mismo o al mismo ritmo con otros países como España, o más bien ¿por qué la realidad francesa es sustancialmente más negativa que la española? Estos aspectos los vamos a analizar de manera sucinta.

Francia en su época colonial, y no me quiero extender mucho en esto, no realizó un esfuerzo en infraestructura social a largo plazo, sino que más bien explotó los recursos que necesitaba de sus colonias. Esto a la larga, aunque ha supuesto una vinculación positiva entre los países que se ha materializado con inmigración en busca de nuevas oportunidades al país galo, como es lógico. Pero en ese espacio de tiempo no se ha producido por las colonias el proceso de asimilación de sus culturas, es obvio que se han producido acercamientos y mezclas entre las culturas, pero no de una manera profunda,

²¹ Lema baluarte y adalid de la revolución francesa, aunque el lema original era: *La République une et indivisible- liberté, égalité, fraternité ou la Mort.*

no se ha producido una asimilación de la religión, los valores y principios que tenían en esa época Francia y este hecho va a suponer el mayor problema de la estigmatización actual provocada por la falta de integración en la actualidad de los inmigrantes y de los nuevos ciudadanos franceses hijos de inmigrantes.

En cambio, en España en su época colonizadora, especialmente en América del Sur se llevó a cabo un proceso largo de asimilación cultural, España mandó misioneros para evangelizar las tierras, lo que a la larga supuso establecer en su inmensa mayoría el cristianismo como religión, también se produjo el mestizaje, la mezcla de culturas, etc. Estas condiciones han permitido que esa interconexión de religión, escritura y lengua fortalezca los lazos de las comunidades en la actualidad y por ende la inmigración de estos países a España, aunque también produce recelo no es comparable con la de Francia.

La segunda etapa que produce rechazo de la inmigración es la educativa, solo quiero recalcar que lo más recomendable para establecerte como inmigrante de manera exitosa es con el traslado de la unidad familiar en bloque²² y con hijos en edades precoces, porque de lo contrario esa estigmatización si se hace más palpable en edades juveniles y hay una mayor vinculación de fracaso escolar y consecuentemente rechazo por ambas partes. Por eso es importantísimo adecuar las políticas de integración para que sean eficaces y efectivas, que curiosamente suelen ser las mujeres las que tienen mayor tasa de éxito porque aprovechan las condiciones favorables de una sociedad democrática y liberal; es de actualidad el tema de mujeres del mundo árabe que se han occidentalizado asimilando la cultura del país de origen y son los progenitores y familiares los que las rechazan y tratan de obligarlas a aceptar matrimonios de conveniencia en su país natal.

Ante este rechazo lo normal es que surja la contraposición de ideas o el choque, por eso es frecuente que en países que viven la realidad mala de inmigrantes inadaptados en sus barrios, busquen representantes de extrema derecha como medida de lucha, como son el caso de Le Pen en Francia y Vox en España. Por eso, es un debate político crucial que hay que analizar de manera minuciosa y sosegada para no utilizarse de manera

²² Vid. Labrador Fernández, "Hijos de inmigrantes: la nueva ciudadanía en España", Universidad Pontificia Comillas, en el trabajo el autor aborda la nueva ciudadanía heredada del multiculturalismo y las diferencias en la integración entre las comunidades étnicas china, marroquí y dominicana.

partidista; pues sería un error aplicar medidas restrictivas para impedir el flujo de entrada de este tipo de inmigración en aras del proteccionismo.

Finalmente concluir que el multiculturalismo es un debate específico de nuestras sociedades, que se tiene que limitar a la esfera pública y no al ámbito privado, que no se trata de un ideal y que habría que buscar principios fundamentales legitimadores en aras de la igualdad y la justicia.

6. ESTATUTO JURÍDICO DEL INMIGRANTE EXTRACOMUNITARIO.

6.1. Inmigración en la Unión Europea.

Primeramente, debemos definir las particularidades del régimen europeo con respecto a la inmigración y la ciudadanía, dentro del territorio de la unión europea hablamos estrictamente de inmigración cuando el individuo es un extranjero que no pertenece a ninguna nacionalidad de los Estados miembros de la Unión Europea.

Por tanto, son ciudadanos aquellos extranjeros que provengan de una nacionalidad de otro Estado miembro que residan en el espacio económico europeo. Esto es consecuencia del desarrollo de la libre circulación de personas dentro de la Unión; cuando hablemos de inmigración nos atenemos exclusivamente a los extranjeros de países que no pertenezcan a la Unión Europea y a los de fuera del Espacio Económico Europeo en materia laboral.

El tema de la inmigración en Europa ha sufrido una serie de cambios en las últimas tres décadas, en sus inicios, la desconfianza de los Estados a ceder capacidades en materia de inmigración dificultó en gran medida poder desarrollar políticas comunes en este ámbito, pero progresivamente la UE ha ido adquiriendo más competencias que permitirán el desarrollo de un marco europeo de políticas sustantivas. Todo ello comenzó con la incorporación al Tratado Constitutivo Europeo del título cuarto sobre *Visados, asilo, inmigración y otras políticas de relacionadas con la libre circulación de personas*.

Esta ‘comunitarización’²³ sobre políticas de extranjería e inmigración se remonta al Acta Única Europea, donde se introdujo la libre circulación de las personas, que posteriormente fue desarrollado en el Acuerdo Schengen de 1985²⁴. El Tratado de Maastricht de 1992 que establece una cooperación intergubernamental en materia de concesión de visados, el Tratado de Ámsterdam de 1997 que es el origen de la creación de una política comunitaria de inmigración y in régimen común de extranjería para los nacionales no comunitarios. Durante el periodo de 2000 a 2005 se produjo un marco legal

²³ León Martínez-Losa, M., “El estatuto jurídico del inmigrante extracomunitario”, Anuario Jurídico de La Rioja, nº 13, 2008, pp.35-76.

²⁴ Acuerdo que facilita la creación del mercado interior sin fronteras en la UE que será aprobado por el Convenio de aplicación el 19 de junio de 1990, (BOE núm. 83, de 7 de abril 1995).

adecuado que culminan con los Principios Comunes Básicos para políticas de inmigración de la Directiva 2008/115/CE.

El problema reside en que la falta de normativa internacional pública en esta materia llevó a la UE a establecer un marco legal comunitario enlazando los conceptos de inmigración y refugiados; que como desarrollaremos ad infra son materias que deberían desarrollarse por separado, tanto por las causas que las justifican como la temporalidad y contenido de estas.

Es un marco conjunto para la ‘nación difusa’²⁵, que a 1 de enero de 2019 ya contaba con una población de más de veintiún millones ochocientos mil individuos dentro de la UE, número significativamente superior que los trece millones trescientos mil extranjeros comunitarios que residen en otro Estado miembro²⁶. Ello nos indica de la importancia de una política sustantiva de medidas para regular las situaciones jurídicas de estos individuos; aunque estas medidas sólo se han logrado en el ámbito nacional y específicamente en el marco laboral de la extranjería, motivo que se ha visto desarrollado en las políticas de integración de la ‘buena’ inmigración con el desarrollo de los visados y permisos de residencia; sin entrar en la regulación de la inmigración débil que es la que necesita protección como es el caso de los refugiados.

Así pues, desde la perspectiva laboral se ha producido unas normas de ámbito nacional por los Estados para restringir el control de acceso al territorio mediante concesiones administrativas. En España, la primera ley que regule estas reglas en plena expansión del fenómeno migratorio fue la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (BOE núm. 10, de 12 de enero de 2000), que derogaba la Ley de 1985, y tres reformas posteriores debido a cambios en su redacción, siendo la vigente la Ley Orgánica 14/2003 de 20 de noviembre (BOE núm. 279, de 21 de noviembre de 2003) y desarrollada reglamentariamente por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre (BOE núm. 6, de 7 de enero de 2005).

²⁵ Término utilizado para la población inmigrada que habita en el espacio europeo que carece de nacionalidad de un Estado miembro, es decir, para la inmigración extracomunitaria.

²⁶ Datos sacados de Eurostat 2019, de la página oficial de la Oficina Europea de Estadística (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>).

6.2. La especial posición de los refugiados.

Antes de entrar en el marco jurídico de los refugiados deberíamos señalar las principales diferencias con la de inmigración, como se ha reflejado en el primer título los inmigrantes son aquellas personas que van de su país natal a otro país receptor motivados por temas económicos o de reagrupación familiar, mientras que los refugiados se han visto forzados a huir del su país natal o en el que residían. Por tanto, nos encontramos con una figura que *ad initio* parece de carácter temporal puesto que la intención de los refugiados es la vuelta a su país natal cuando las condiciones vuelvan a la normalidad, o así lo permitan.

Se trata de pues, de individuos que, por conflictos bélicos, desastres naturales, o por motivos de persecución en base a raza, religión, etnia o adscripción política huyen de su país y piden asilo en otro país que es distinto a su nacionalidad.

A diferencia de la inmigración, los refugiados sí que han tenido una mínima base de desarrollo de Derecho Internacional que comenzó con la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los refugiados de 28 de julio de 1951²⁷ y a su posterior Protocolo de 31 de enero de 1967²⁸, que se desarrolla con un contenido escueto de mínimos en el contexto del desarrollo de la Guerra Fría. De lo que cabe resaltar el derecho a no ser devueltos a su país de origen una vez se haya admitido su solicitud de asilo, este derecho reconocido a los refugiados es la mayor diferencia respecto a los inmigrantes.

Es en el Tratado de Ámsterdam en 1999 donde se concede a las instituciones de la Unión Europea competencias para elaborar legislación en materia de refugiados y derecho de asilo; esta concesión fue mediante un mecanismo especial por el cual se concedía un periodo temporal de cinco años con iniciativa compartida entre la Comisión y los Estados miembro, el Tribunal de Justicia también adquirió competencias para conocer de determinados asuntos. Una vez finalizado el periodo la Comisión estableció

²⁷ Se encuentra en Torres Ugena, N.: Textos normativos de Derecho Internacional Público, Civitas 7ª, Madrid, 2000, pp. 582-595.

²⁸ Protocolo sobre el estatuto de los Refugiados, Nueva York; recogido en Torres Ugena ídem., pp. 569-599.

el mecanismo de la codecisión, que consistía en adoptar las medidas por mayorías cualificadas; ahora conocido como procedimiento legislativo ordinario.

Con la adopción del Programa de Tampere se fija vía por el Consejo Europeo para aplicar un Sistema Europeo Común de Asilo, de ahora en adelante nos referiremos a él como SECA, con una primera fase a corto plazo para elaborar un contenido mínimo de normas comunes que se desarrollarían en un procedimiento común y un estatuto uniforme para las personas a las que se conceda el asilo en la UE.

La SECA durante esa primera fase del periodo entre 1999 a 2004 establece los criterios y mecanismos del examen de solicitudes de asilo, en sustitución del Convenio de Dublín de 1990, asimismo, establece las bases mínimas comunes para los Estados miembros en materia de protección internacional y la protección otorgada, de los procedimientos para concesión o retirada de la condición de refugiado.

En el Programa de la Haya de 2004 se manifiesta la intención de la UE de continuar con la segunda fase y expandir los contenidos mínimos de protección ya establecidos; ese deseo se materializa con el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo de 2008, que se desarrolla en el Tratado de Lisboa. Este tratado supuso una innovación en la materia de asilo pasando de un contenido mínimo de normas a un sistema común que incluía estatutos y procedimientos uniformes como el de protección subsidiaria, el de protección temporal, normas relativas a las condiciones de acogida, etc.

A partir de este punto el artículo 80 del TFUE dispone el principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembro, incluyendo aquí el aspecto financiero de la carga de la acogida y protección. Posteriormente, en el Tratado de Estocolmo se reafirma el objetivo de establecer el procedimiento común de asilo y un estatuto uniforme, haciendo hincapié en la necesidad de la solidaridad de los Estados miembros sometido a presiones específicas geopolíticas y a la importancia del papel que debe desempeñar la nueva Oficina de Apoyo al Asilo.

En la última década y tras el estallido de una nueva ola migratoria se ha producido esta segunda fase de desarrollo del marco común europeo respecto al derecho de asilo, con el Reglamento Europa, el Reglamento Dublín III, la Directiva sobre condiciones de

acogida y un sinnúmero de Comunicaciones sobre orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia. En dichas comunicaciones se enfatiza en la prioridad de la aplicación efectiva del SECA. Una de las consecuencias tras la presión de la crisis migratoria experimentada fue la Agenda Europea de Migración en la que se enfocan los puntos críticos de las distintas instituciones de seguridad, como la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, la Europol... para registrar las huellas dactilares de los migrantes, así como facilitar mecanismos de reubicación de emergencia.

La Agenda Europea de Migración presenta propuestas legislativas en mayo de 2016 que no llegaron a materializarse por la falta de aprobación, no obstante, el conjunto de iniciativas tiene por objeto mejorar el SECA y propone mecanismos de aplicación directa en sustitución de las directivas que abarca distintos aspectos: las medidas para simplificar y los procedimientos de asilo de 2018 por la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, en adelante LIBE; la reforma del Reglamento de Dublín, que establece criterios para determinar el miembro que debe encargarse de la solicitud de protección internacional en base al primer país que lo solicita, en dicha propuesta se mantienen estos criterios puesto que una negativa sería vetada por Irlanda y Dinamarca, pero se establecen unos mecanismos para aliviar la carga de los Estados sometidos a más presión migratoria; un marco de reasentamiento de la Unión incluyendo apoyo financiero para los países receptores y finalmente la Directiva 2001/55/CE, de 20 de julio de 2001 sobre protección temporal, encaminada a gestionar la afluencia masiva e inesperada de personas desplazadas producidas por el estallido de un conflicto bélico o un desastre natural.

El 23 de septiembre de 2020 la Comisión publicó el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo, con el fin de alcanzar un equilibrio entre responsabilidad y solidaridad. Este nuevo pacto viene a confirmar un nuevo impulso a la reforma estancada de la SECA, con un menor abanico de medidas que la ambiciosa reforma de la Agenda Europea entre las que se establecen: una propuesta modificativa del Reglamento de asilo con un mecanismo de procedimiento fronterizo para establecer el estatuto de los migrantes a su llegada a fin de devolver a los que les sea denegada; finalmente mediante una resolución del Parlamento se criticó dicho mecanismo en aras del artículo 43 de la Directiva de procedimientos de asilo de 2013.; una propuesta de control previo para los nacionales de

terceros países que no cumplan con las condiciones de entrada; un nuevo mecanismo de reubicación solidario para situaciones de crisis y la conversión del Reglamento Eurodac con la optimización de la base de datos.

Además de estas medidas y reformas la Comisión invita a los Estados miembros en su Recomendación sobre vías jurídicas de protección en la UE, establecer medidas adicionales a las comunes por la Unión de admisión humanitaria como la reagrupación familiar u los programas de patrocinio, así como vías complementarias vinculadas a políticas de integración en el ámbito educativo y laboral.

Una de las medidas de dimensión exterior que ha realizado la UE en materia de asilo fue la tomada en marzo de 2016 entre el Consejo Europeo y Turquía, éste Estado no se encuentra dentro de la Unión ni forma parte del Espacio Económico Europeo pero sí tiene Tratados bilaterales de Libre Comercio, por el cual todos los nuevos migrantes que entrasen desde Turquía a las islas griegas y cuyas solicitudes de asilo fuesen rechazados serían devueltos a Turquía, a cambio, un migrante Sirio podría ocupar ese lugar en la zona europea. Asimismo, Turquía recibiría una inyección económica de seis mil millones de euros para proporcionar ayuda vital a los necesitados además de nuevas concesiones en la solicitud de visados para los ciudadanos turcos.

Como se puede apreciar lo importante no es el individuo refugiado que quiere acceder a la Unión sino establecer unos requisitos de entrada que a los Estados miembros les convenga para poder aceptar su entrada, es decir, no es una ayuda humanitaria al refugiado sino unos procedimientos de entrada para organizar el caudal de migrantes que quieren acceder a la Unión a través del derecho al asilo; en este caso es una situación de 'win-win' para los firmantes, por un lado Europa no queda mal inadmitiendo a una serie de refugiados alegando que non cumplen las condiciones para optar al derecho al asilo y acogen a un sirio en su lugar puesto que estos si están reconocidos en la mayoría de Estados miembros como refugiados. Por otro lado, Turquía recibe una dotación económica para 'paliar y ayudar' a los necesitados y mejora las condiciones de los visados de sus ciudadanos. Con esto lo único que se consigue es vaciar de contenido el proteccionismo del derecho al asilo; se deja de proteger la situación de vulnerabilidad por la que tanto se ha reivindicado en aras de la moral humanitaria y se destruye la presunción de inocencia de aquellos que demandan asilo.

Pero esto retrata muy bien el contexto histórico que se ha desarrollado en Europa en esta materia, y es que por mucho que existan medidas comunes para todos los Estados miembros, no se han cedido las competencias necesarias a la Unión para sustantivar un marco legal que sea eficaz y objetivo en materia de inmigración y asilo; como define muy bien De Lucas como la ‘Necropolítica’²⁹ de los Estados miembros de la UE. A su vez, la reticencia de ciertos países de no establecer modelos solidarios de reubicación y sustituirlo con medidas económicas para poder paliar y soportar esa protección que ofrecen ciertos Estados de manera desproporcionada dentro de la unión europea no hace más que reafirmar que es un problema heterogéneo y por el que muchos no están dispuestos a ceder, como es el caso de Irlanda y Dinamarca y en menor medida Suiza y Austria. Estos países utilizan de manera partidista el problema de la inmigración y el asilo, que establecen medidas proteccionistas de ámbito nacional para dificultar la concesión de la ciudadanía a los inmigrantes y que no son proclives a que se realice una redistribución de la carga del flujo migratorio, algo que me ha llamado la atención de los datos de Eurostat es que en España y Portugal, países con una alta recepción de masa migratoria aceptan el noventa por ciento de las solicitudes de asilo afganas mientras que países como Bulgaria apenas concede el nueve por ciento.

En Europa de los un millón novecientos veinte mil inmigrantes que accedieron a la UE en 2020 el 39% era por motivos de reagrupación familiar, un 17% por motivos laborales y un 9% en busca de asilo, esta tendencia en el 2021 aumentó y cabe destacar la posición de los sirios que en 2021 solicitaron ciento diez mil solicitudes de asilo en todo el territorio de la UE, siendo concedidas la mayoría con estatuto de refugiado y en menor medida como protección subsidiaria y estatuto humanitario³⁰.

6.2.1. *El derecho al asilo.*

Existe un reconocimiento del Derecho Internacional para aquellos individuos que buscan protección fuera de su país de origen o de residencia habitual, que esté fundado por el temor de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión

²⁹ Vid. De Lucas, J., “Negar la política, negar sus sujetos y derechos (Las políticas migratorias y de asilo como emblemas de la necropolítica), Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho, nº 36, 2017.

³⁰ Datos sacados de la página oficial de la Oficina Europea de Estadística.

política o pertenencia a un determinado grupo social; actualmente también se recoge la persecución por motivos de género por preferencia sexual o la identidad de género.

Es reconocido como un derecho humano fundamental en el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos³¹ y desarrollado en la Convención de Ginebra de 1951 y su protocolo en el Protocolo de Nueva York 1967. Este reconocimiento supone para el individuo el derecho a solicitar asilo en países distintos al de origen o residencia habitual en caso de huir, y se consagra con el principio de no devolución que prohíbe a los países expulsar o devolver a una persona al territorio de cualquier país en el que su vida o libertad se encuentren amenazados.

Por tanto, los inmigrantes que huyen hacen una solicitud de asilo a un país distinto del de su origen o residencia habitual, que una vez es aceptada se les concede el estatuto de refugiado; este punto ha sido uno de los conflictivos en materia de reubicación de flujos migratorios en la UE. Como he mencionado en el título anterior, en el Reglamento de Dublín se impuso una cláusula que establecía que el país receptor del refugiado será aquel en el cual se realizó la solicitud de asilo, por tanto, me parece pertinente analizar los datos de cómo se distribuyen las solicitudes de asilo en la UE.

La evolución del número de solicitudes de asilo ha ido oscilando con el paso del tiempo, en los inicios de los 2000 la cifra se mantenía en un entorno relativo de 400.000 solicitudes, que sufriría una prolongada bajada hasta las 200.000 en el año 2005 que se mantendría con una leve subida hasta el 2011. Es aquí cuando se produce el estallido de la crisis migratoria que lleva al pico histórico de solicitudes de asilo en 2015 con más de 1.320.000 solicitudes³²; es por ello por lo que la comisión se puso a reelaborar simplificando y aclarando los procedimientos de acogida para poder hacer frente a esta situación y creando un procedimiento de emergencia en casos de grandes incrementos de masas migratorias.

³¹ Artículo 14: 1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país. 2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas

³² Fuente de los datos Eurostat 2021, sacados de la página oficial de la Oficina Europea de Estadística.

También resaltar la desproporción que existe entre los países receptores de las solicitudes, siendo Alemania la receptora de un 30 % de las más de 630.000 solicitudes de asilo de 2021 de toda la UE, Francia el 19% y España 10,4% e Italia 8,4%. Que cuatro países sean los receptores de casi el 70% de las solicitudes de asilo no hace más que evidenciar la injusticia de la cláusula del Reglamento Dublín, que no puede verse mitigada por la asistencia financiera para paliar este régimen de recepción de refugiados.

6.2.2. La especial posición de los refugiados ucranianos.

Conviene contextualizar la situación actual que envuelve al pueblo ucraniano y que no es otra que un conflicto bélico a gran escala contra Rusia, en estos momentos han transcurrido más de tres meses desde que se dio la primera maniobra bélica por parte de Rusia en un intento de invasión de un pueblo soberano y reconocido como es Ucrania.

Por otro lado, partimos de la base que Ucrania es un país que aunque no forma parte de la UE sí que tiene acuerdos bilaterales firmados, el último de ellos el Acuerdo de Asociación entre Ucrania y la UE firmado en 2014 y que entró en vigor en 2016 por el cual se acercan las posturas de los firmantes acelerando las relaciones políticas y económicas con una gradual integración de Ucrania en el mercado interior de la UE, además de establecer medidas para alcanzar la igualdad de derechos de los trabajadores y la circulación libre de visados. Estas condiciones hacen que Ucrania parta con bastante ventaja para establecer condiciones de emergencia para los ciudadanos que busque asilo dentro de la UE.

a) El contexto actual en Ucrania.

En la actualidad se está produciendo un conflicto bélico entre Rusia y Ucrania que dio comienzo en la madrugada del 24 de febrero de 2022 en la que se produjo una operación militar a gran escala contra Ucrania. La causa del conflicto según afirmó el presidente ruso, Vladimir Putin, era para “defender a la población de abusos y del genocidio del Gobierno de Ucrania”, la cual fue condenada por prácticamente toda la comunidad internacional.

Esta ofensiva comenzó por el noreste de Ucrania, frontera natural con Rusia y en principio duraría un par de semanas porque la causa de la guerra era la liberación del territorio del Donbas en el cual residen una importante cantidad de habitantes prorrusos con ciudades relevantes como Mariupol, Donetsk y Lugansk. Pero esta narrativa se vio superada con la ofensiva de Rusia de enclaves estratégicos en la geografía ucraniana como son Jarkov, Chernigov y Kiev en el norte; Jerson, Nikolayev y Odesa en el sur. Esta ofensiva supuso la formación de frentes en toda la frontera de Ucrania; ya fuera desde Rusia o Bielorrusia por el norte y desde Crimea o el Mar Negro por el sur. Esta geolocalización del conflicto es la que se mantiene en la actualidad con constantes movimientos de unos y otros bandos sobre el terreno como fue la conquista y posterior liberación de la ciudad de Melitopol en el sureste ucraniano.

Esto deja a los civiles tres vías distintas para huir de Ucrania: las fronteras de Moldavia y Rumanía localizadas en el suroeste del país o la frontera con Polonia situada en el oeste; estas vías de escape han sido las utilizadas por los ciudadanos ucranianos para poder acceder a terceros países y pedir asilo como refugiados.

b) Diferencias entre la crisis de los refugiados y la de ucrania.

Desde el comienzo del conflicto la posición tomada en primer lugar por Polonia y posteriormente por Hungría han resultado definitivas a la hora de tramitar la urgencia de la recepción de los refugiados, Polonia abrió de inmediato su frontera para recibir a los refugiados lo que supuso una reacción en cadena y una semana más tarde, la Unión Europea había acordado de forma unánime la acogida temporal de refugiados ucranianos, su libre circulación por el territorio de la UE, acceso a la educación y al mercado de trabajo. Se trata de una medida excepcional que dista bastante de las políticas habituales de la UE en situaciones similares. Como fue el caso de la 'crisis de refugiados' en el 2015 por la guerra en Siria en la que el único país que abrió sus fronteras para recibir refugiados fue Alemania, lo que supuso una recepción de un millón de solicitantes de asilo que llegaban desde Oriente Medio y Asia a través de Turquía.

En cambio, países como Hungría se negaron rotundamente a aceptar refugiados o solicitantes de asilo provenientes de países con mayoría musulmana. El presidente de Hungría, Viktor Orbán llegó a declarar que veía a estos como potenciales 'combatientes

extranjeros' ordenando levantar vallas y rechazando migrantes sin darles la oportunidad de solicitar asilo. Otros países que se alinearon con el discurso de Orbán fueron Polonia y Eslovaquia que admitieron que únicamente aceptarían a refugiados cristianos, esto supuso que se tomaran medidas similares a las de Hungría lo que llevó a la UE a sancionar a estos países por la discriminación de los refugiados por motivos de religión y por no aceptar las cuotas de refugiados.

Desde la perspectiva socio jurídica es preciso analizar la similitud de los casos y la diametral respuesta por los países, sin crear una realidad maniquea de la posición alemana y la húngara. Como se viene desarrollando a lo largo del presente trabajo las competencias en tema de ciudadanía, extranjería e inmigración pertenecen en exclusiva a los Estados miembros, que a pesar de crear un marco común para ciertos menesteres de la materia son reacios a ceder su posición de soberanía. Por tanto, ¿qué lleva a los países a tomar medidas opuestas para casos similares? La respuesta es una amalgama de razones históricas, religiosas, socioculturales... que se han ido formando con el paso del tiempo en cada país y que se manifiesta de forma diferente en cada momento histórico a través de los representantes de estas sociedades, es decir, la soberanía pertenece al pueblo y es éste el que hace uso de ella para elegir a sus representantes. Consecuentemente los representantes son la manifestación de la voluntad del pueblo, por tanto, es lógico que existan realidades distintas en función de las sociedades y aquí entran todos los factores que afectan a la vida cotidiana del ciudadano, desde la situación económica del país a la realidad social del individuo de un barrio.

Hungría y los países del este de Europa optaron por dar valor a las raíces religiosas de su pueblo, aunque ello supusiera un rechazo y discriminación por motivos religiosos, pero la realidad puede venir motivada por la estigmatización que se ha producido de estos colectivos y minorías en los países.

Pero esta comparación no se produce en términos de igualdad, con ello quiero decir que deberíamos comparar la situación actual de Ucrania con los vecinos de la crisis de 2015 que son Jordania y Turquía; y en ambos casos, se produjo la apertura de fronteras para acoger a los refugiados sirios. Es verdad que la comparación por sí misma es un argumento estéril, pero al fin y al cabo los refugiados que huyen de su país para buscar un clima de libertad, protección y justicia lo hacen de manera temporal. Por lo que lo

lógico es acudir a refugiarse a países vecinos para poder volver cuando se solventa la situación de conflicto.

Este matiz es importante porque si no podríamos estar hablando de inmigración encubierta, este es uno de los motivos por los que hay que diferenciar bien ambos marcos jurídicos estableciendo procedimientos y mecanismos objetivos que puedan resultar eficaces para los refugiados.

¿Cuáles son las razones que motivan esa huida y la solicitud de asilo? ¿por qué me desplazo a países que se encuentran tan lejos? La verdad que no debemos generalizar con estas cuestiones puesto que sería lógico que alguien solicite asilo en países más lejanos porque se adecuen más a sus costumbres o principalmente porque tenga una vinculación con él, ya sea familiar o por tener conocidos que le ayudarán en su integración.

Por otro lado, una vez acaba la temporalidad debería existir algún mecanismo al que puedan optar los refugiados para poder adquirir la ciudadanía del país receptor, siempre que se den unas condiciones de integración o se cumplan unos requisitos establecidos por el país receptor. Así estaríamos creando un mecanismo para obtener la ciudadanía o residencia o subsidiariamente un visado que permita a los refugiados que quieran quedarse en el país receptor.

En el caso actual de Ucrania, los habitantes son vecinos y primos hermanos históricos y actuales de países que ahora les acogen, en el caso de Hungría ha primado la apertura de fronteras y la aceptación de refugiados ucranianos sobre las relaciones internacionales con el Kremlin, otro de los factores fundamentales es que son la mayoría cristianos ortodoxos.

Esta interconexión entre los países se ha producido por razones históricas y demográficas y es el elemento fundamental para que se produzca esa rápida respuesta de la UE y los Estados miembros para la protección temporal de los ucranianos. Como se ha demostrado, en sólo una semana ya había una decisión por unanimidad por parte de la UE para tomar medidas contra Rusia y proceder a la ayuda humanitaria a los ucranianos, además de la destinación de fondos para proveer equipamiento y suministros a Ucrania para el conflicto.

Esto lleva a pensar que un marco jurídico común actualizado no va a sobrepasar las deficiencias que se encuentran en el actual, sino que es la reticencia y el proteccionismo de los países lo que lleva a ese choque para evitar la aceptación de inmigración culturalmente distante de las sociedades de los Estados miembros. Aunque de *iure* no exista esta categoría adicional, hemos podido ver reflejado como de *facto* si se puede apreciar esta categoría de ‘los europeos’ con las distintas formas de proceder ante casos de emergencia migratoria similares.

Por lo que evidencia la importancia de la identidad europea, no sólo haciendo alusión a los países que forman parte de la UE sino del sentir o pertenecer al continente europeo, las razones históricas que nos han llevado a una cultura y raíces similares que se han entrelazado con el paso del tiempo. Por concluir no hablamos de europeísmo en favor de las instituciones de la UE sino al sentir europeo por razones de proximidad, cultura y religión entre otras; que permiten y favorecen la convivencia, es decir, haciendo mención a la idea de ciudadanía universalista desarrollado en el capítulo 5.2 del presente trabajo podríamos referirnos a un peldaño inferior como ciudadanía europea.

c) Medidas adoptadas por la UE.

Por un lado, vamos a tratar de mencionar someramente las medidas impuestas contra Rusia a modo de sanción por realizar operaciones bélicas en un país que tiene su soberanía reconocida desde 1990, el grosor de estas medidas va encaminado a sanciones económicas y de restricciones en la exportación e importación de productos con este Estado.

Por otro lado, abordaremos el paquete de medidas de dotación armamentística y las ayudas por parte de la Unión Europea a Ucrania.

Por último, analizaremos las medidas que se han concedido a los refugiados ucranianos.

i) Medidas de la UE contra Rusia.

La UE ha adoptado una serie de paquetes de sanciones como respuesta a la invasión de Rusia contra Ucrania, este conjunto de medidas se inició en 2014 tras la

anexión ilegal de Crimea por parte de Rusia³³, las medidas tienen por objeto debilitar la capacidad del Kremlin para financiar la guerra, además de imponer costes económicos y políticos a los oligarcas rusos responsables de la invasión.

Las medidas se han intensificado desde las operaciones militares del 24 de febrero y comprenden sanciones de carácter individuales, restricciones a medios de comunicación, medidas diplomáticas y restricciones a las relaciones económicas con las zonas de las provincias de Donetsk y Luhansk; de manera supletoria también se han impuesto sanciones contra Bielorrusia.

Las medidas restrictivas individuales comprendían la inmovilización de bienes y restricciones de viaje, en la actualidad se han impuesto a un total de 1093 personas y 80 entidades, entre los que figuran Vladimir Putin y Serguei Lavrov entre otros.

Las sanciones económicas están dirigidas a sectores estratégicos como son: el sector financiero limitando el acceso a los mercados de capitales primario y secundario de la UE para bancos y entidades rusas, así como prohibición del acceso al sistema SWIFT. Al sector energético con la prohibición de importar carbón ruso y de acometer nuevas inversiones o exportaciones de tecnología a Rusia. En el sector de transportes el cierre del espacio aéreo de la UE a las aeronaves rusas, cierre de puertos y carreteras para los transportistas rusos; y otra serie de medidas en el sector de defensa y materias primas³⁴.

ii) Medidas de la UE en favor de Ucrania.

Como se ha introducido al inicio de este título, la postura de Polonia y Hungría respecto la acogida de los refugiados ucranianos produjo una reacción en cadena en el resto de los Estados miembros lo que permitió una rápida toma de acciones por la UE

³³ Vid. **Texto consolidado: Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine.**

³⁴ Vid. El conjunto de medidas sancionadoras por la UE contra Rusia en 2022 es demasiado extenso como para poder hacer alusión a todas ellas, pero en la página oficial de la Comisión Europea se encuentran recogidas. ([Sanctions adopted following Russia's military aggression against Ukraine | Comisión Europea \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eu_sanctions/)),

en la decisión de apoyar tanto financieramente a Ucrania como la financiación de la adquisición y la entrega de armas, estas medidas adicionales fueron aprobadas en la Comisión el 27 de febrero.

Primeramente, la solidaridad de la UE se ha visto reflejada por la ayuda macro financiera que se ha aportado a Ucrania, entre 2014 y 2021 la UE por medio de cinco operaciones asistió con 5.000 millones de euros en préstamos, que tras el estallido de la campaña bélica a finales de febrero se acordó en la Comisión aportar 1.200 millones de euros para fomentar estabilidad en el país, dicha cantidad puede ser aumentada hasta los 9.000 millones de euros en 2022.

En segundo lugar, las medidas de apoyo al ejército ucraniano, en 2022 la UE acordó la dotación de 2.000 millones de euros con cargo al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz que se consignaron para reforzar las capacidades y la resiliencia de las fuerzas armadas ucranianas y para proteger a la población civil de la agresión militar rusa. Este paquete de medidas ha sido notablemente incrementado con la dotación de equipamiento de países que han decidido contribuir de forma individual, como es el caso de Reino Unido, Estados Unidos, Polonia y la gran mayoría de Estados miembros.

En tercer lugar, se ha ofrecido apoyo para la investigación y el enjuiciamiento de crímenes de guerra, desde el inicio de la agresión militar por parte de Rusia contra Ucrania, muchas informaciones apuntan, lamentablemente, a que se están cometiendo crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. Como así ha sido ratificado con la primera condena a cadena perpetua al soldado ruso Vadim Shishimarin de 21 años por asesinar con premeditación a un civil de 62 años, actualmente se han abierto más de once mil investigaciones por abusos de las tropas rusas³⁵.

La UE junto con otros países socios decidieron remitir colectivamente a la Corte Penal Internacional la situación de Ucrania. Asimismo, el Consejo modificó la Misión Asesora de la UE para la Reforma del Sector de la Seguridad Civil en Ucrania (EUAM Ucrania), lo cual permite a la misión proporcionar asesoramiento estratégico para facilitar la investigación y el enjuiciamiento de cualquier delito internacional. De manera paralela

³⁵ “El primer soldado ruso juzgado por crímenes de guerra se declara culpable”, El Mundo, 18 de mayo de 2022 (<https://www.elmundo.es/internacional/2022/05/18/6284fc1dfc6c83a50e8b...>).

el Reino Unido y los Estados Unidos anunciaron la creación del Grupo Consultivo sobre Crímenes Atroces, cuyo objetivo es apoyar a la fiscal general de Ucrania en la investigación y enjuiciamiento de los crímenes de guerra.

Por último, la medida fundamental que ha supuesto la respuesta cohesionada e inmediata por parte de la UE ha sido la rápida acogida de aquellos que huyen de sus hogares por la guerra. La actuación a nivel comunitario viene recogida en tres Reglamentos que desbloquean más de 20.000 millones de euros en fondos; estos fondos garantizan a los Estados miembros receptores de los refugiados que dispongan de recursos suficientes para satisfacer las necesidades de vivienda, educación y asistencia financiera.

iii) Medidas en favor de los refugiados ucranianos.

Uno de los puntos fundamentales de las medidas que se han tomado por la UE para apoyar a Ucrania en el conflicto contra Rusia, ha sido la acogida de los refugiados y la aplicación de medias y mecanismos de protección temporal.

Como se indicó en el marco del estatuto jurídico del inmigrante en la UE una de medidas adoptadas en la segunda fase de la SECA fue la creación de un marco común de medidas de protección entre las que se encuentra la protección temporal. El 4 de marzo la UE activó por unanimidad la Directiva de protección temporal, por la que se concede a las personas desplazadas disfrutar de derechos armonizados en toda la UE. Entre esos derechos se encuentran el de residencia, acceso al mercado laboral y a la vivienda, atención médica, asistencia social y acceso de menores a la educación.

La protección temporal es uno de los mecanismos de emergencia que puede activarse cuando se produce una afluencia masiva³⁶ de personas y cuyo objetivo es proteger inmediata y colectivamente a los desplazados que no puedan regresar a su país de origen. En principio esta medida es de carácter temporal por lo que estará vigente hasta el 4 de marzo de 2023 y se podrá prorrogar sucesivamente por un año hasta un máximo de tres, aunque eso dependerá de cómo evolucione el conflicto.

³⁶ Vid. Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo de 4 de marzo de 2022 por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal.

Los beneficiarios objeto de esta medida son los ucranianos, así como los nacionales de terceros países o los apátridas que se beneficien de protección internacional en Ucrania, y los miembros de sus familias si residían en Ucrania antes del 24 de febrero de 2022, fecha del inicio del conflicto armado.

En la actualidad la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha contabilizado en torno a 4,7 millones de desplazamientos de refugiados provenientes de Ucrania. Esta cifra se ha reducido de los 6,9 millones que se había estimado puesto que en este lapso desde el estallido del conflicto se han producido movimientos de regreso que cifran en más de dos millones³⁷.

³⁷ ACNUR reduce a 4,7 millones la cifra de refugiados ucranianos en Europa, Agencia EFE, (3 de junio de 2022), ([ACNUR reduce a 4,7 millones la cifra de refugiados ucranianos en Europa | Mundo | Agencia EFE](#)).

7. CONCLUSIONES.

1. El fenómeno migratorio no va a hacer más que aumentar con el paso del tiempo tanto en desplazamientos como afluencia de sus flujos, por lo que conviene crear un marco jurídico común, eficaz y eficiente para la UE, y en concreto el objetivo debe ser ampliar los derechos mínimos y fundamentales inherentes a las personas aumentando la esfera de protección de los derechos de los inmigrantes e igualándolos de manera progresiva al del ciudadano europeo.
2. Las políticas de integración deben ir encaminadas a una efectiva integración de los inmigrantes en la sociedad receptora, deben forjarse desde la educación; transmitiendo los valores del país receptor para que se produzca una asimilación, pero siempre sin inmiscuirse en la esfera privada del individuo, es decir, que se limite a una asimilación de principios de convivencia cívica.
3. Como se ha demostrado con el caso de los refugiados ucranianos, este marco actual permite a la UE actuar de manera rápida y conjunta, pero esta situación sólo se da si existe unanimidad en la toma de decisiones por parte de los Estados miembros. Tal condición sólo se cumple con sociedades o países que tengan identidad europea, esto es que tengan un *ethos* similar, creando una nueva categoría de *facto* para estos países por razones de vecindad, culturales, históricas y religiosas que podemos denominar como ‘europeos’.
4. Por último, mi opinión es que esta situación no va a mejorar en el corto plazo, soy pesimista y creo que los Estados miembro van a seguir con restricciones y políticas proteccionistas siempre que exista esa distanciaci3n entre la cultura del pa3s receptor y la originaria del inmigrante. No veo tampoco voluntad por su parte para que esto cambie ya que ni siquiera en el caso de los refugiados ucranianos se ha conseguido llegar a un acuerdo sobre las tasas de recepci3n, lo que viene a evidenciar que algunos siguen recelosos a esa apertura incluso en condiciones m3s favorables como son los ‘europeos’.

8. BIBLIOGRAFÍA.

8.1. Literatura especializada.

- De Lucas, J., “Negar la política, negar sus sujetos y derechos (Las políticas migratorias y de asilo como emblemas de la necropolítica), Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho, nº 36, 2017.
- Vvaa. (Coord. Martínez de Pisón, J.), “Inmigración y Ciudadanía perspectivas socio jurídicas”, Universidad de la Rioja, Logroño, 2003.
- Nair, (De Lucas), *Le Déplacement du monde. Migration et thématiques identitaires*, París, 1998.
- De Lucas, J., “Inmigración y ciudadanía: Visibilidad, Presencia y Pertenencia”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 2003.
- Jürgen Habermas, *La inclusión del otro*, Paidós, 1999.
- Mugerza, J., “Los peldaños del cosmopolitismo”, *Sistema* 134, 1996.
- Labrador Fernández, “Hijos de inmigrantes: la nueva ciudadanía en España”, Universidad Pontificia Comillas.
- León Martínez-Losa, M., “El estatuto jurídico del inmigrante extracomunitario”, *Anuario Jurídico de La Rioja*, nº 13, 2008.
- Sánchez Bravo, A., “Ciudadanía e inmigración marco jurídico en la UE, ¿hacia un paradigma cosmopolita del derecho?” Páginas 181-198.

8.2. Regulación jurídica.

- Convención de Ginebra 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.
- Tratado Constitutivo de Comunidad Europea del Carbón y del Acero, de 18 de 1951 en París.
- Tratado de Ámsterdam, enmienda el Tratado de la Unión Europea, firmado el 2 de octubre de 1997.
- Tratado de Niza, reformar la estructura institucional de la UE, firmado el 26 de febrero de 2001.
- Cumbre de jefes de estado de París 1974, primera reunión del Consejo Europeo.

- Acta 20 de septiembre 1976 Parlamento Europeo, relativa a la elección de los representantes del PE por sufragio universal directo ([BOE.es - DOUE-L-1988-80927 Decisión del Consejo, de 26 de julio de 1988, por la que se fija el período para la tercera elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo.](#)).
- Proyecto Spinelli de Unión Europea 1984, firmado el 14 de febrero en Estrasburgo.
- Los Tratados de Roma fundan la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom). ([Proyecto Spinelli | PDF | Parlamento Europeo | Política mundial \(scribd.com\)](#)).
- El Tratado de Maastricht, también conocido como Tratado de la Unión Europea (TUE), de 7 de febrero de 1992. ([EUR-Lex - xy0026 - ES - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)).
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea firmado el 12 de junio de 1985 (TFUE). ([Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea \(boe.es\)](#)).
- Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007.
- Acuerdo Schengen firmado el 14 de junio 1985 sobre la supresión del control de fronteras interiores.
- Principios Comunes Básicos para políticas de inmigración de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo.
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (BOE núm. 10, de 12 de enero de 2000).
- la Ley Orgánica 14/2003 de 20 de noviembre (BOE núm. 279, de 21 de noviembre de 2003)
- Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre (BOE núm. 6, de 7 de enero de 2005).
- Protocolo de Nueva York 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados.
- Reglamento Dublín (UE) N° 604/2013 sobre criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro de la UE responsable de la solicitud de asilo.
- Programa de la Haya 2004, se adoptó en el Consejo Europeo del 4 y 5 de noviembre, recoge las 10 prioridades de la Unión destinadas a reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia.
- 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. (BOE- DOUE-L-2001-81926).

- Reglamento (UE) 2018/1806 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación ([DO L 303 de 28.11.2018, p. 39](#)).
- Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) ([DO L 119 de 4.5.2016, p. 1](#)).
- Recomendación (UE) 2020/1366 de la Comisión, de 23 de septiembre de 2020, sobre un mecanismo de la UE para la preparación y gestión de crisis migratorias ([DO L 317 de 1.10.2020, p. 26](#)).
- Decisión de Ejecución (UE) 2018/1993 del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre el dispositivo de la UE de respuesta política integrada a las crisis ([DO L 320 de 17.12.2018, p. 28](#)).
- Decisión 2000/596/CE del Consejo, de 28 de septiembre de 2000, por la que se crea el Fondo Europeo para los Refugiados ([DO L 252 de 6.10.2000, p. 12](#)).
- Reglamento (UE) 2021/1147 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2021, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración ([DO L 251 de 15.7.2021, p. 1](#)).
- Reglamento (UE) 2021/836 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2021, por el que se modifica la Decisión nº 1313/2013/UE relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión ([DO L 185 de 26.5.2021, p. 1](#)).

8.3. Recursos internet.

- ELMUNDO. 2022. *El primer soldado ruso juzgado por crímenes de guerra se declara culpable.* [online] Available at: <<https://www.elmundo.es/internacional/2022/05/18/6284fc1dfc6c83a50e8b4583.html>> [Accessed 18 mayo 2022].
- España, E., noticias, M., Sloviansk, U., España, E., instalaciones, I., Macron, F., palestina, I., Nigeria, N., nuclear, I., colaboradores, U., leído, L., Sloviansk, U., seguridad, P., palestina, I., España, E., (Málaga), I. and septiembre, U., 2022. *ACNUR reduce a 4,7 millones la cifra de refugiados ucranianos en Europa.* [online] www.efe.com. Available at: <<https://www.efe.com/efe/espana/mundo/acnur-reduce-a-4-7-millones-la-cifra-de-refugiados-ucranianos-en-europa/10001-4820389>> [Accessed 3 June 2022].
- Ec.europa.eu. 2022. *Archive:Estadísticas de migración y población migrante - Statistics Explained.* [online] Available at: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=494224#Poblaci.C3.B3n_migrante:_A_1_de_enero_de_2019.2C_viv.C3.ADan_en_la_EU-27_21.2C8_millones_de_ciudadanos_de_pa.C3.ADses_no_pertenecientes_a_la_UE-27> [Accessed 3 June 2022].
- Europarl.europa.eu. 2022. *La política de asilo | Fichas temáticas sobre la Unión Europea | Parlamento Europeo.* [online] Available at: <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/151/la-politica-de-asilo>> [Accessed 5 June 2022].
- Europarl.europa.eu. 2022. [online] Available at: <https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_4.1.1.pdf> [Accessed 26 may 2022].
- 2022. [online] Available at: <https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/justice-and-fundamental-rights_es> [Accessed 24 may 2022].
- Consilium.europa.eu. 2022. *Política de migración de la UE.* [online] Available at: <<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/>> [Accessed 24 may 2022].
- Consilium.europa.eu. 2022. *Medidas restrictivas de la UE contra Rusia por sus actos en Ucrania (desde 2014).* [online] Available at:

<<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>> [Accessed 7 June 2022].

- Atalayar. 2022. *Cómo puede afectar la situación económica a la crisis de refugiados*. [online] Available at: <<https://atalayar.com/content/como-puede-afectar-la-situacion-economica-la-crisis-de-refugiados>> [Accessed 5 June 2022].
- Consilium.europa.eu. 2022. *Solidaridad de la UE con Ucrania*. [online] Available at: <<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/>> [Accessed 4 June 2022].